Wand, Gottfried

Die umlegung von baugrundstücken und...

Greifswald

1920

97-84202-2
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

3
Box 34 Wand, Gottfried, 1887-
Die umlegung von baugrundstücken und ihre bedeutung für die gemeinliche boden- und wohnungspolitik. Greifswald, Abel, 1920.
66 p. 22½ cm.

Thesis, Greifswald.

ONLY ED

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 10:1 IMAGE PLACEMENT: IA  IIA IB IIB

DATE FILMED: 9-30-97 INITIALS: AP

TRACKING # : 27757

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Die Umlegung von Baugrundstücken

und ihre Bedeutung für die gemeindliche Boden- und Wohnungspolitik

---

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Staatswissenschaftlichen Doktorwürde

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Greifswald

vorgelegt

von

Gottfried Wand
aus Recklinghausen i. Westf.



Greifswald 1920. Druck von Julius Abel.

Referent: Prof. Dr. Kähler.

Inhaltsverzeichnis.

Literatur-Verzeichnis.

Abele: Weiträumiger Städtebau und Wohnungsfrage. Karlsruhe 1900.
Abickes: Umlegung und Zonenenteignung als Mittel rationeller Stadterweiterung im Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, Bd. VI. Berlin 1893.
— Zusammenlegung städtischer Grundstücke und Zonenenteignung in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. VIII. Jena 1911.
Baumeister: Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung. Berlin 1876.
— Moderne Stadterweiterungen in Heft 7 der Deutschen Zeit- und Streitfragen. Hamburg 1887.
— Classen, Stübben: Die Umlegung städtischer Grundstücke und die Zonenenteignung. Berlin 1897.
Damaschke: Die Bodenreform, 16. Auflage. Jena 1919.
De Weldige-Cremer u. Fahrenhorst: Die Grundstücksumlegung in Dortmund. Dortmund 1903.
Deutsche Bauzeitung, Berlin, Jahrg. 1874, N. 84ff. (Bericht über die Verhandlungen des Verbandes deutscher Architekten- und Ingenieurvereine) Jahrg. 1896, N. 27. (Zusammenlegung und Neuaufteilung von Brotterode).
Diß: Geschichte der Vereinödungen im Hochstift Kempten. Kempten 1865.
Eberstadt: Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage. Jena 1917.
Ehlgötz: Neueinteilung von Baugrundstücken. In Zeitschrift f. Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, N. 17—20. Berlin-Friedenau 1917.
Flad: Das Badische Ortsstraßengesetz. Karlsruhe 1909.
Häffner: Württembergische Bauordnung. Tübingen 1911.
Hertrich: Bauplatzumlegung. In Schriften des Bayrischen Landesvereins zur Förderung des Wohnungswesens, Heft 13. München 1916.
Klar: Die erste Baulanderschließung nach dem Frankfurter Umlegungsgesetze (im Selbstverlage). Frankfurt 1912.
— Zur Ausdehnung des Gesetzes über die Baulandumlegung. Im preußischen Kommunalarchiv VI. Bd. 2. Heft. Berlin 1915.

Küster: Die Erschließung von Baugelände und die Bildung geeigneter Baustellen durch Umlegung der Grundstücke. Düsseldorf 1904.
Lindemann H: Die deutsche Städteverwaltung. Stuttgart 1906.
Lube: Die Grundstücksumlegung in Frankfurt a. M. zur Erschließung von Baugelände. Kongreß für Städtewesen in Düsseldorf 1912.
Luppe: Ostpreußen und die lex Adickes. In Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, Jahrg. 2, Heft 3. Berlin 1915.
v. Mangoldt: Die städtische Bodenfrage. Göttingen 1907.
Merlow: Der Entwurf eines Gesetzes betreffend die Umlegung von Grundstücken in Frankfurt a. M. und die Wohnungsfrage. Köln 1901.
— Der Gesetzentwurf betr. Stadterweiterungen und Zonenenteignung (lex Adickes). Köln 1894.
Matthias: Die Klippen der lex Adickes für die Gemeinden. In N. 28 d. Pr. Verwaltungsblattes 34, Jahrg. 1913.
Meyn: Stadterweiterungen in rechtlicher Beziehung. Berlin 1893.
Neumann Fr. J.: Die Steuer und das öffentliche Interesse. Leipzig 1887.
Roscher: Nationalökonomik des Ackerbaues. 1875.
Rumpelt: Allgemeines Baugesetz für das Königreich Sachsen. Leipzig 1904.
Stübben: Der Städtebau. Darmstadt 1890.
— Die Bedeutung der Bauordnungen und Bebauungspläne für das Wohnwesen. Göttingen 1902.
— Die Durchführung von Stadterweiterungen mit besonderer Berücksichtigung der Eigentumsverhältnisse. Berlin 1908.
Voigt: Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten. Jena 1901.
Walz: Die Regelung der Baugrundstücke. In Zeitschrift f. Badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege N. 23. 1895.
A. Weber: Boden und Wohnung. Leipzig 1908.
Windstoßer: Über die rechtliche Regelung von Stadterweiterungen. In Blätter für administrative Praxis. Bd. 46, 1896, Bd. 53. München 1903.
Wygodzinski: Die Umlegung als Mittel zur Erschließung von Baugelände. In Zeitschrift für Agrarpolitik N. 3. 1903.
Ziegler: Die Umlegung von Baugrundstücken in der deutschen Gesetzgebung. In Annalen des Deutschen Reiches. München 1906.

Drucksachen des Herrenhauses 1892—93, 1901, 1902.
Verhandlungen des Herrenhauses 1894, 1901, 1902.
Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 1894, 1901, 1902.
Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1892, 1892—93, 1894, 1902.
Drucksachen der Pr. Landesversammlung 1919.
Verhandlungen der Pr. Landesversammlung 1919.

Einleitung.

I. Die Stadterweiterung und ihre Voraussetzungen.

„. . . Als sie aus der Friedrichstraße abbogen und in die öden, geraden Straßen des Nordostens kamen, wurden sie bedrückt.

„Nun sieh doch!“ sagte der Alte, „wenn Du auf dem Deich von Hilligenlei stehst, was siehst Du da? Du siehst Land und Sand, und das Meer bis Engelland, und darüber den Himmel so weit, daß Dir bange wird. Aber dreh Dich hier um: Was siehst Du? Es muß einer einen schweren Stumpfsinn im Kopfe haben oder eine eiserne Peitsche im Nacken, um in diesen tiefen Steinbrüchen zu hausen[1]) . . .“

Das ganze Elend der Großstadt wuchtet in den Worten eines deutschen Dichters. Wir wissen, daß auch realere Dinge als Gemütswerte unter städtischen Siedlungs- und Wohnungsverhältnissen schwer zu leiden haben. Mangelnder Heimatssinn und mangelnde Gesundheit, hohe Mietbelastung und sinkende Moral — diese und eine Fülle anderer volkswirtschaftlicher Schädigungen resultieren, direkt oder indirekt, aus unserem System der Stadterweiterung und den ihm eigenen hohen Bodenpreisen, bedingt durch die private Terrainspekulation.

Adolf Damaschke hat den Satz geprägt, daß die Frage der Stadterweiterung, die Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses der Bürger eine öffentlich rechtliche Angelegenheit sei, die die Gesamtheit und ihre berufenen Vertreter angehe, und nicht

1) Gustav Frenßen: Hilligenlei, S. 420.

Küster: Die Erschließung von Baugelände und die Bildung geeigneter Baustellen durch Umlegung der Grundstücke. Düsseldorf 1904.
Lindemann H: Die deutsche Städteverwaltung. Stuttgart 1906.
Lube: Die Grundstücksumlegung in Frankfurt a. M. zur Erschließung von Baugelände. Kongreß für Städtewesen in Düsseldorf 1912.
Luppe: Ostpreußen und die lex Adickes. In Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, Jahrg. 2, Heft 3. Berlin 1915.
v. Mangoldt: Die städtische Bodenfrage. Göttingen 1907.
Merlow: Der Entwurf eines Gesetzes betreffend die Umlegung von Grundstücken in Frankfurt a. M. und die Wohnungsfrage. Köln 1901.
— Der Gesetzentwurf betr. Stadterweiterungen und Zonenenteignung (lex Adickes). Köln 1894.
Matthias: Die Klippen der lex Adickes für die Gemeinden. In N. 28 d. Pr. Verwaltungsblattes 34, Jahrg. 1913.
Meyn: Stadterweiterungen in rechtlicher Beziehung. Berlin 1893.
Neumann Fr. J.: Die Steuer und das öffentliche Interesse. Leipzig 1887.
Roscher: Nationalökonomik des Ackerbaues. 1875.
Rumpelt: Allgemeines Baugesetz für das Königreich Sachsen. Leipzig 1904.
Stübben: Der Städtebau. Darmstadt 1890.
— Die Bedeutung der Bauordnungen und Bebauungspläne für das Wohnwesen. Göttingen 1902.
— Die Durchführung von Stadterweiterungen mit besonderer Berücksichtigung der Eigentumsverhältnisse. Berlin 1908.
Voigt: Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten. Jena 1901.
Walz: Die Regelung der Baugrundstücke. In Zeitschrift f. Badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege N. 23. 1895.
A. Weber: Boden und Wohnung. Leipzig 1908.
Windstoßer: Über die rechtliche Regelung von Stadterweiterungen. In Blätter für administrative Praxis. Bd. 46, 1896, Bd. 53. München 1903.
Wygodzinski: Die Umlegung als Mittel zur Erschließung von Baugelände. In Zeitschrift für Agrarpolitik N. 3. 1903.
Ziegler: Die Umlegung von Baugrundstücken in der deutschen Gesetzgebung. In Annalen des Deutschen Reiches. München 1906.

Drucksachen des Herrenhauses 1892—93, 1901, 1902.
Verhandlungen des Herrenhauses 1894, 1901, 1902.
Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 1894, 1901, 1902.
Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1892, 1892—93, 1894, 1902.
Drucksachen der Pr. Landesversammlung 1919.
Verhandlungen der Pr. Landesversammlung 1919.

Einleitung.

I. Die Stadterweiterung und ihre Voraussetzungen.

„. . . Als sie aus der Friedrichstraße abbogen und in die öden, geraden Straßen des Nordostens kamen, wurden sie bedrückt.

„Nun sieh doch!" sagte der Alte, „wenn Du auf dem Deich von Hilligenlei stehst, was siehst Du da? Du siehst Land und Sand, und das Meer bis Engelland, und darüber den Himmel so weit, daß Dir bange wird. Aber dreh Dich hier um: Was siehst Du? Es muß einer einen schweren Stumpfsinn im Kopfe haben oder eine eiserne Peitsche im Nacken, um in diesen tiefen Steinbrüchen zu hausen[1]) . . ."

Das ganze Elend der Großstadt wuchtet in den Worten eines deutschen Dichters. Wir wissen, daß auch realere Dinge als Gemütswerte unter städtischen Siedlungs- und Wohnungsverhältnissen schwer zu leiden haben. Mangelnder Heimatssinn und mangelnde Gesundheit, hohe Mietbelastung und sinkende Moral — diese und eine Fülle anderer volkswirtschaftlicher Schädigungen resultieren, direkt oder indirekt, aus unserem System der Stadterweiterung und den ihm eigenen hohen Bodenpreisen, bedingt durch die private Terrainspekulation.

Adolf Damaschke hat den Satz geprägt, daß die Frage der Stadterweiterung, die Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses der Bürger eine öffentlich rechtliche Angelegenheit sei, die die Gesamtheit und ihre berufenen Vertreter angehe, und nicht

1) Gustav Frenßen: Hilligenlei, S. 420.

der Willkür einzelner überlassen bleiben dürfe[2]). Damaschkes Ansicht ist allerdings nicht unbestritten geblieben. A. Weber hat eine diametral entgegengesetzte Stellung eingenommen und die These formuliert: „Es ist nicht anzunehmen, daß eine öffentliche Stadterweiterung die Wohnungsproduktion zweckmäßiger gestalten würde, eher ist das Gegenteil anzunehmen[3])".

Eines ist gewiß, denn die Geschichte lehrt es uns: Vom Mittelalter bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts hat die Anlage und Erweiterung einer Stadt, die Schaffung der Existenzgrundlage für die städtische Bevölkerung als Aufgabe der städtischen oder staatlichen Gewalt gegolten, erst im 19. Jahrhundert ist sie der privaten Spekulation überantwortet worden. Erst von hier an datiert die städtische Bodenfrage im heutigen Sinne[4]). Aus diesen Tatsachen heraus entstanden Forderungen wie die von Mangoldts, der, analog dem Eisenbahn- und Postrecht, ein Stadterweiterungsrecht errichtet wissen will. Hauptgegenstände dieses Stadterweiterungsrechtes sind ihm, neben Bauordnung und Bebauungsplan, Festsetzung des Enteignungsrechtes und einer Stadterweiterungstaxe[5]).

Von den oben genannten 4 Faktoren bedarf der letzte als nicht allgemein gängig zuförderst der Definition. von Mangoldt gibt sie so: „Unter Stadterweiterungstaxe verstehen wir, daß das gesamte Land in der Erweiterungszone der Städte, das überhaupt etwa für die Besiedlung der nächsten 50 Jahre in Betracht kommt, jetzt, ohne Verzug und alsbald nach seinem **jetzigen** Werte taxiert wird und zwar so, daß keine übertriebenen Schätzungen stattfinden; und daß dann, wenn die zur öffentlichen Stadterweiterung berufenen Stellen, sei es früher, sei es später, zur Enteignung

---

2) Adolf Damaschke: Die Bodenreform, 16. Auflage, Jena 1919, S. 384/385.

3) A. Weber: Boden und Wohnung, Leipzig 1908, S. 115f.

4) Vergl. Paul Voigt: Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten, Jena 1909, S. 92.

5) v. Mangoldt: Die städtische Bodenfrage, Göttingen 1907, S. 462ff.

von Land greifen, im allgemeinen der so durch die Stadterweiterungstaxe festgestellte jetzige Wert zuzüglich gewisser mäßiger Extrazuschläge . . . als höchster Entschädigungspreis bei der Enteignung angesehen wird und höhere Ansprüche seitens der Landeigentümer nicht sollen erhoben werden können[6])".

Ist die Stadterweiterungstaxe ein integrierender Bestandteil **der öffentlichen** Stadterweiterung, so behalten Bauordnung, Bebauungsplan und Enteignungsrecht ihre hohe Bedeutung auch für einen Standpunkt, der sich mit Reformen des beherrschenden **privaten** Charakters der jetzigen Stadterweiterung begnügt.

Das Wesen der **Bauordnung** läßt sich dahin charakterisieren, daß ihr Zweck im Schutze der allgemeinen Interessen gegenüber einer übertriebenen oder ungeeigneten baulichen Ausnutzung des Bodens zu suchen sei. Dabei hat sich der Begriff der Bauordnung allmählich erweitert; aus einfachen Baupolizeiverordnungen sind im Laufe der Jahrhunderte Ortsbaustatuten, Bauordnungen, örtliche oder allgemeine Baugesetze, ist eine Art sozialer Gesetzgebung geworden. Hatten die Baupolizeiverordnungen der älteren Zeit ausschließlich oder doch vorwiegend den Schutz gegen Feuersgefahr, sowie eine schönheitliche Regelung des Bauwesens im Auge, umfaßte die weitere Entwickelung das wichtige Gebiet der Standfähigkeit, der Festigkeit, so tritt die Bedeutung der Bauordnung für das Wohnwesen am eminentesten zutage in der Einführung und Durchbildung gesundheitlicher Vorschriften seit Mitte des vorigen Jahrhunderts[7]).

Ungleich unmittelbarer sind die Beziehungen des **Bebauungsplanes** zur Stadterweiterung. Er ist ja nichts anderes als die urkundliche Fixierung der beabsichtigten zukünftigen Entwickelung der Stadt in baulicher, gesundheitlicher und sozialer Hinsicht, die Anleitung zu allen privaten Bauunternehmungen, insbesondere zum privaten Wohnungsbau[8]).

---

6) Derselbe S. 479.

7) Vergl. Stübben: Die Bedeutungen der Bauordnungen und Bebauungspläne für das Wohnungswesen, Göttingen 1902, S. 5ff.

8) Stübben: S. 27/28.

Aber mag eine Stadt über die idealste Bauordnung, über den weiträumigsten, die Bodenpreise niedrig haltenden Bebauungsplan verfügen, so genügen dennoch diese Voraussetzungen nicht, um die städtische Wohnungs- und Bodenfrage zu lösen.

Es bedarf hierzu ausgedehnter **Enteignungsbefugnisse.**

War dem älteren römischen wie dem älteren germanischen Recht die Enteignung unbekannt, so ging die Auffassung des Absolutismus dahin, daß der Herrscher befugt sei, dem Untertanen das Eigentum im Staatsinteresse zu entziehen, eine Auffassung, die Hugo Grotius juristisch damit begründet, daß er dem Monarchen an allen Grundstücken ein dominium eminens, d. h. die Eigentumshoheit zuschrieb. Es ist eine der ersten Handlungen der französischen Revolution gewesen, den Grundsatz von der Unverletzlichkeit des Privateigentums zu proklamieren, und dieser Grundsatz ist, wie in fast alle Verfassungen, so auch in die alte preußische Verfassung übergegangen, wo er im Artikel 9 seinen Niederschlag gefunden hat[9]). Freilich bleibt dadurch unbestritten die große volkswirtschaftliche und soziale Funktion der Enteignung, das Aufkommen individueller Monopole gegenüber der Erreichung öffentlicher Zwecke zu verhindern. Gerade im Sinne und zur Ausführung jener preußischen Verfassungsvorschrift, ist das Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874 ergangen, welches die Formen der Eigentumsentziehung regelt.

Es ergibt sich nun die Frage, in welchem Umfange im einzelnen ein Enteignungsrecht der Städte bei Stadterweiterungen gegeben sei oder gegeben sein soll.

In fast allen deutschen Staaten besitzen die Gemeinden das Recht, das Grundeigentum zur Erwerbung des Landes für die Anlage neuer, in einem gesetzlich geordneten Verfahren (Fluchtlinienfestsetzung) als nötig anerkannter Straßen und freier Plätze zu entziehen. Für Preußen ist hier auf § 11 des Fluchtliniengesetzes vom Jahre 1875 zu verweisen.

---

9) Vergl. Paul Alexander-Katz: Enteignung im Städtebau (Städtebauliche Vorträge Band 2, Heft 17, Berlin 1909), Seite 6 u. 7.

Der Zwangsenteignung des **Straßenlandes** steht die namentlich in den meisten Staaten Deutschlands dem freien Ermessen der Grundbesitzer überlassene Ausgestaltung des **Baulandes** gegenüber. Im bebauten Gelände der Altstadt tritt oft die Notwendigkeit von Straßendurchbrüchen und der Freilegung von Grundstücken hervor, welche für sich oder in Verbindung mit anderen gesundheitsnachteilig sind oder den Verkehr behindern. Es ist von Praktikern des Städtebauwesens seit langem die Forderung erhoben worden, daß für solche Fälle den Gemeinden das Recht der Enteignung ganzer Grundstücksgruppen und Grundstücksteile, die neben der Straßenflucht liegen, zustehen solle. Dieses in Ermangelung eines geeigneten deutschen Wortes nach der französischen Bezeichnung „expropriation par zone" **„Zonen-Enteignung"** genannte Verfahren hat seinen markantesten Ausdruck in der belgischen Gesetzgebung gefunden[10]).

Was das unbebaute Stadterweiterungsgelände angeht, so braucht es hier der austauschenden Verlegung von Grenzen, der Neueinteilung der Grundstücke in einem oder mehreren von Straßenlinien umgebenen Baublöcken. Hier hat also die Enteignung in Gestalt der sogenannten **Umlegung** nach Maßgabe der festgesetzten Baufluchtlinien Platz zu greifen. Ihr Wesen und ihre Bedeutung für die Boden- und Wohnungspolitik der Gemeinden klar zu legen, ist der Zweck der vorliegenden Arbeit.

---

10) Stübben: Das Enteignungsrecht der Städte, Leipzig 1894, S. 14f.

II. Die Umlegung von Baugrundstücken.

1. Zusammenlegung und Umlegung. Begriffliches.

Eigentümlichkeiten der deutschnationalen dorfmäßigen Siedlung sind die Gemengelage, wie sie aus der Beteiligung jeder Hufe an jedem Gewanne sich ergab und den Flurzwang fast überall bedingte, sowie die gemeinsame Nutzung der „Gemeinheit“, d. h. des Restes des ursprünglichen Gemeineigentums an Grund und Boden, der als nicht aufgeteilt in Besitz und Nutzung einer Dorf- oder Markgenossenschaft geblieben war. Der gemeinsamen Nutzung unterlagen auch die einzelnen Aecker zu der Zeit, wo sie nicht bebaut wurden und, zusammen mit den Wiesen, der Beweidung durch die Herde der Dorfgenossen dienten. Bei einer so gearteten Agrarverfassung war der Grundbesitzer in der freien Verfügung über seine Ländereien naturgemäß beschränkt. Indessen entsprach die wirtschaftliche Gebundenheit des Grundbesitzes durchaus dem extensiven Charakter der Wirtschaft älterer Zeiten und paßte sich dem herrschenden System der Dreifelderwirtschaft an, die großer Strecken Landes bedarf, wie sie der Gemeindebesitz und die gemeinsame Weide der Dorfgenossen auf der Ackerflur und die Wiesenhut zur Verfügung hat.

Mit dem Anschwellen der Bevölkerung machte sich eine Reform der Flurverfassung nötig, besonders dort, wo, wie in Deutschland, einerseits von altersher Betriebsgemeinschaft und große Ausdehnung des Gemeindebesitzes gegeben waren, andererseits hohe Kultur und Bevölkerungsziffer auf möglichst wirtschaftliche Nutzung des Bodens verwiesen[1]).

1) Friedrich Großmann: Gemeinheitsteilung, Art. im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Jena 1900, IV. Band, S. 145 f.

Reformen sind ohne gesetzgeberischen Rückhalt denkbar. Das oft zitierte Beispiel der Flurverfassungsreform auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarung sind die Vereinödungen im Hochstift Kempten[2]). Aber dieses Beispiel kann den Erfahrungssatz nicht entkräften, daß überall da, wo allgemein und ernstlich die Aufhebung der alten Feldgemeinschaft in Angriff genommen wurde, staatlicher Hilfe nicht zu entraten war. Nur der Staat ist in der Lage, Reformen in der volkswirtschaftlich wünschenswerten Gleichmäßigkeit und unter Wahrung aller Rechte Dritter durchzuführen. So sehen wir in Schottland schon 1665, in Dänemark noch früher, die Zusammenlegung (inclosure) gestattende Gesetze erlassen, hier allerdings nicht so sehr zu dem Zwecke, die wirtschaftlichen Nachteile der Bodenzersplitterung zu beheben, als in der Absicht, die Zusammenschweißung mehrerer kleiner Besitzungen zu größeren, gesetzlich bevorrechtigten Gütern zu erzielen[3]).

Neben der Aufhebung der bestehenden Planlage einer Gemarkung, neben einer neuen Verteilung, bei der die Besitzer an Stelle vieler alter Parzellen möglichst wenige neue arrondiert erhalten, steht, wie schon angedeutet, die Absicht der Aufteilung gemeinschaftlich besessener Gründe mit Beseitigung der sie belastenden Zehnt- und Servitutrechte. Für die Gebiete des preußischen Landrechtes ist hier in erster Linie auf die Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. Juni 1821 zu verweisen[4]). Durch sie wurden die Gemeinheit, die gleiche oder verschiedene Beteiligung mehrerer Personen an der Nutzung desselben Grundstücks durch dessen Teilung unter die Benutzer nach Maßgabe ihrer Nutzungsansprüche aufgehoben. Bei dieser Teilung erfolgte eine Zusammenlegung der zuteilenden Grundstücke. Die Berechtigten behielten nicht die konkreten, im Gemenge befindlichen Grundstücke, sondern gleichwertige Landabfindungen in einer möglichst zusammenhängenden

2) Vergl. Lexis: Abbau, Art. i. Handw. d. Staatswissensch., Jena 1898, Band I, S. 1. Auch Ditz: Geschichte der Vereinödung im Hochstift Kempten, Kempten 1865.

3) Bachem: Staatslexikon, III. Aufl., Freiburg 1912, Band I, S. 412.

4) Gesetzessamml. f. d. Königl. Pr. Staat, 1821/22, S. 53.

wirtschaftlichen Lage. Grundstücke, die sich zwar im Gemenge befanden, aber keiner gemeinschaftlichen Nutzung unterlagen, wurden nicht zusammengelegt. Die Zusammenlegung der Grundstücke als Selbstzweck behandelt vielmehr erst das Gesetz vom 2. April 1872, das sich bezieht auf die Ausdehnung der Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. 7. 1821 auf die Zusammenlegung von Grundstücken, welche einer gemeinschaftlichen Nutzung nicht unterliegen. Daß tatsächlich die meisten Zusammenlegungen in den älteren Provinzen Preußens nicht auf Grund des Gesetzes von 1872, sondern kraft der Gemeinheitsteilungsordnung und der späteren Regulierungsgesetze erfolgt sind, ist für die vorliegende Arbeit ebensowenig von Bedeutung, wie die Abwickelung des Verfahrens im einzelnen und die Verschiedenheiten, die sich auf diesem Gebiet für die verschiedenen deutschen Staaten herausstellten.

In einem neuen Lichte erschien die Zusammenlegung ländlicher Grundstücke, die, wie wir sahen, aus Bedürfnissen der Landeskultur und ihren Konsequenzen entsprungen war, als das Dorf zur Stadt wurde oder doch zur Stadt hinein und diese zum Dorfe herauswuchs, als Acker- und Weideplätze zum Range von Bauplätzen emporstiegen und es sich nicht mehr um den Austausch qualitativ nicht allzu stark differenzierter ländlicher Grundstücke, sondern um den von Bauland handelte, dessen Werte, entsprechend der Gestaltung des Bebauungsplanes, allerdings grundverschieden sein konnte. Da die mangelnde Voraussicht der Stadtverwaltungen es versäumt hatte, den unumgänglich nötigen Stadterweiterungen rechtzeitig ausreichendes Bauland zu sichern, sah man sich einer Zersplitterung der Liegenschaften in zahlreiche Privathände gegenüber, und der Appell an die Einsicht der unter dem privatwirtschaftlichen Gesichtswinkel der Rentabilität orientierten Wirtschaftssubjekte mußte bei der egoistischen Artung des Menschen hier um so vieles eher versagen. Gewiß sind auch Uebereinstimmungen erzielt worden, wo es sich darum handelte, in unregelmäßigem Gemenge liegende, zu den festgesetzten Fluchtlinien nicht passende Feldgrundstücke durch Umlegung der Grenzen der Bebauung und damit dem Bau- und Wohnungsmarkte zu-

zuführen. Öfter aber war es wegen der nicht zu erlangenden Majorität, die die ländlichen Regulierungsgesetze vorschrieben, unmöglich, diese Gesetze auf städtische Verhältnisse anzuwenden. An dieser Tatsache, für die das, wie wir sehen werden, teilweise erfüllte Verlangen nach einer gesetzlichen Zwangsregelung der Baulandumlegungen vollwertiges Zeugnis ablegt, vermag auch der Umstand nichts zu ändern, daß in den Jahren 1895 bis 1908 mit Hilfe der Generalkommissionen Baulandumlegungen für eine Fläche von 4751 ha stattgefunden haben, während sie für weitere 2745 ha Fälle angängig waren[5]). Denn die Generalkommissionen sind doch ursprünglich durch das Gesetz nicht zu dem in Rede stehenden Zweck berufen.

Die Zusammenlegung von Grundstücken verfolgt ja auch beim ländlichen Besitz einen ganz anderen Zweck als beim städtischen, für den andere wirtschaftliche Gesetze gelten. Nach Roscher ist das Ideal der Zusammenlegung das Verfahren, welches zum Ergebnis hat, daß jeder Landwirt sämtliche Grundstücke als ein Ganzes rund um seinen Hof liegen hat[6]). Ein solcher Grundsatz kann unmöglich für den städtischen Besitz gelten. Er ist gerade im Gegensatz „zur Zerteilung in einzelne Bauplätze", also zur Vereinzelung bestimmt[7]). Für den städtischen Besitz besteht das Wesen und der wahre Zweck der fraglichen Maßnahme in der Umformung der in einem Baublock belegenen, in ihrer derzeitigen Lage und Gestalt zur Bebauung ungeeigneten Grundstücke zu zweckmäßigen Bauplätzen. Hierbei können wirkliche Zusammenlegungen sich ergeben. Es kann geschehen, daß die für die einzelnen Parzellen eines Besitzes auszuweisenden einzelnen neuen Grundstücke wegen ihrer Kleinheit zur Bebauung ungeeignet sein werden, was eine wirkliche Zusammenlegung der Grundstücke desselben Besitzers zu bebauungsfähigen Plätzen bedingt. Ferner kann es zur besseren Regulierung der Baugrundstücke nötig sein,

---

5) Verhandlungen des 8. pr. Städtetags, Berlin 1913, S. 53; vergl. auch Eberstadt: Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage, Jena 1909, S. 235.

6) Roscher: Nationalökonomik des Ackerbaues, 1875, § 77.

7) Stübben: Der Städtebau, 1890, S. 291.

kleine Teile des einen Besitzstandes mit einem anderen Besitzstand zu vereinigen. Aber in diesen beiden Fällen sind die Zusammenlegungen offenbar nicht die Hauptsache, sondern gelegentliches, wenn auch notwendiges Beiwerk. Deshalb ist schon Meyn für begrifflich scharfe Scheidung eingetreten und hat der **Zusammenlegung** ländlicher Grundstücke die **Umlegung** von Bauland gegenübergestellt. Er sah den eigentlichen Grund, weshalb die fragliche Maßnahme so vielfach als „Zusammenlegung" bezeichnet wird, . . . darin, daß das Verfahren gewisse Ähnlichkeiten mit dem landwirtschaftlichen Zusammenlegungsverfahren zeigt und zeigen muß, namentlich darin, daß die gesamten beteiligten Grundstücke zu einer Masse vereinigt werden, aus der dann die neuen Grundstücke an die einzelnen Interessenten zur Verteilung gelangen[8])".

Es ist dies das erste Mal, daß der Begriff der Umlegung von Bauländereien plastisch scharf herausgearbeitet und dem Boden, aus dem er hervorging, gegenübergestellt wurde. Freilich bedeutete das keinen terminologischen Schöpferakt, denn das Wort „Umlegung" war der Landeskulturgesetzgebung nicht fremd geblieben. Das Gesetz vom 2. März 1850 bestimmte in § 86 bei Anordnung der Regulierung zu lassitischem Besitzrecht sitzender Bauern: „Liegen die zu den bäuerlichen Stellen gehörigen Grundstücke im Gemenge mit den gutsherrlichen Grundstücken, so muß eine zweckmäßige Zusammenlegung von Amtswegen nach den Vorschriften der Gemeinheitsteilungsordnung erfolgen. Bei einer solchen Gemeinheitsteilung können auch die keiner Gemeinheit unterliegenden Grundstücke einer nach den Vorschriften des gegenwärtigen Abschnitts zu regulierenden Stelle wider den Willen des Besitzers derselben in den Auseinandersetzungsplan gezogen und der **Umlegung** unterworfen werden[9])".

Der Ausdruck „Umlegung" von städtischen Grundstücken erscheint auch bereits in den von der 12. Versammlung des deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitspflege im Jahre 1885 an-

8) Meyn: Stadterweiterungen in rechtlicher Beziehung, Berlin 1893.
9) Gesetzsammlung 1850, S. 77—111.

genommenen Thesen über Stadterweiterungen, wo es heißt: „Endlich ist das Recht der Eineignung nicht bebauungsfähiger Grundstücke, sowie das Recht, behufs Ermöglichung einer zweckmäßigen Bebauung die **Umlegung** (Zusammenlegung) von Grundstücken im Zwangsverfahren herbeizuführen, den Interessenten gesetzlich zu verleihen[10])." Aber man sieht, daß hier lediglich eine Identifizierung beider Begriffe vorliegt, die sich des Trennenden nicht bewußt ist, wie es denn in Literatur und Gesetzgebung durchaus gebräuchlich war, von „Zusammenlegung" zu sprechen, soweit nicht überhaupt neutralere Bezeichnungen wie „Regulierung" oder „Einteilung" beliebt waren[11]).

Es wird nach diesen grundlegenden Betrachtungen zu untersuchen sein, inwieweit die Umlegung von Baugrundstücken bislang gesetzliche Fixierung fand.

2. Die Umlegung in der deutschen Gesetzgebung.

Literarische Vorkämpfer waren der zwangsweise durchzuführenden Umlegung städtischer Baugrundstücke vor allem Professor Baumeister in Karlsruhe, dessen Werk über Stadterweiterungen schon erwähnt wurde und Stadtbaumeister Stübben, in Köln[12]). Unmittelbar aus der Praxis kam eine Kundgebung der ersten Generalversammlung des Verbandes deutscher Architekten- und Ingenieurvereine im Jahre 1874. Die damals einstimmig angenommenen „Grundzüge für Stadterwei-

10) Deutsche Vierteljahrschrift für Gesundheitspflege, Band XVIII, 1886, S. 39.

11) So spricht Baumeister: „Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung", Berlin 1876, von der „Regulierung von Grundstücken," das hessische Gesetz von 1875, die Ausführung des Bauplanes für die Erweiterung der Provinzialhauptstadt Mainz betreffend, von „Einteilung".

12) Baumeister: Stadterweiterungen, Berlin 1876. Moderne Stadterweiterungen (Deutsche Zeit- und Streitfrage, Neue Folge II, 107). Städtisches Straßenwesen (Handbuch der Baukunde, Abt. III) 1890. Stübben: Der Städtebau, 1890.

erungen" erkären es für wünschenswert, daß die „Expropriation und Inpropriation von Grundstücksresten in angemessener Weise gesetzlich erleichtert werde. Noch wichtiger würde der Erlaß eines Gesetzes sein, welches die Zusammenlegung von Grundstücken behufs Straßendurchziehungen und Regulierung der Bauplatzformen erleichtert"[13]). In gleichem Sinne hat sich in demselben Jahre der Badische Städtetag ausgesprochen[14]). Die parallel laufende Forderung, wie sie die 12. Versammlung des deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitspflege im Jahre 1885 aufstellte, ward im Wortlaut bereits wiedergegeben[15]). Daß in parlamentarischen Kreisen derlei Gedankengänge geläufig waren, zeigt die Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses vom 19. März 1892, über die am geeigneten Orte Einzelheiten nachzulesen sind[16]).

Indessen ist der Weg der Gesetzgebung nach dieser Richtung zuerst in außerpreußischen Staaten betreten worden, denn das preußische Gesetz vom 2. Juni 1875 „betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften" weist keine Vorschriften auf, nach denen es angängig wäre, die nach einem feststehenden Straßen- und Baufluchtlinienplane zur Bebauung bestimmten Grundstücke in geeignete Baustellen einzuteilen und zu solchen umzuschaffen. Und das Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874 versagt, insoweit im Interesse von Privatpersonen und nicht aus Gründen des öffentlichen Wohles die Enteignung von Privateigentum, seine Überweisung an andere Privatpersonen, der Austausch von Grundstücken, Ausgleich in Geld und dergleichen nötig werden. Daß aber die auf die wirtschaftliche Znsammenlegung von Grundstücken bezüglichen Gesetze, trotz teilweise abweichender Praxis, für die Baulandumlegung im allgemeinen nicht Anwendung finden und ausreichend

13) Deutsche Bauzeitung, 1874, S. 337 ff.
14) Deutsche Vierteljahrschrift für öffentliche Gesundheitspflege, 1886, S. 21.
15) Vergl. S. 17 dieser Arbeit.
16) Verhandlungen des Abgeordnetenhauses, 1892, Bd. II, S. 1055 ff.

sein können, ward schon im vorigen Kapitel kurz erwähnt. Es wird auf diese Frage auch noch zurückzukommen sein.

Gesetzliche Bestimmungen über die zwangsweise Bildung zweckmäßig geformter Baugrundstücke haben zuerst in der Großherzoglich hessischen Gesetzgebung Ausdruck gefunden. Das Gesetz vom 23. Juni 1875 über die Stadterweiterung von Mainz, das sich nur auf das durch Veränderung der Festungswerke in den Bereich der städtischen Bebauung hineingezogene Gebiet des sogenannten Gartenfeldes bezieht, bezweckt mit seinen Artikeln 16—18[17]), zur Bebauung ungeeignete Grundstücke, insbesondere solche, die den baupolizeilichen Minimalmassen für die Fronten, die Tiefe und die Grundfläche der Bauplätze nicht entsprechen, in ordnungsmäßige Bauplätze umzuformen. Zur Erreichung dieses Zieles sind, bei mangelnder Einigung der Beteiligten, vorgesehen 1. Versagung der baupolizeilichen Bauerlaubnis, 2. Enteignung der einer gütlichen Vereinbarung nicht geneigten Eigentümer. Eine zwangsweise **Umlegung** war hier also nicht vorgesehen. Eine Auskunft[18]) der Bürgermeisterei Mainz über die Wirksamkeit des Gesetzes vom 23. 6. 1875 lautet im wesentlichen negativ.

Ein zweites und zwar allgemeines Gesetz, das Vorschriften über zwangsweise Grundstücksbildung enthält, besitzt Hessen in der Bauordnung vom 30. April 1881. Artikel 69 dieses Gesetzes[19]) bestimmt, daß die Grundstücke eines Baublocks, deren Einteilung in Bauplätze gütlich nicht zu erreichen ist, auf Antrag der Beteiligten von der Gemeinde enteignet und nach erfolgter Einteilung in zweckmäßige Bauplätze wieder versteigert werden können.

Das förmliche Verfahren der **Zwangsumlegung** sieht zuerst das **Hamburgische** „Gesetz vom 30. Dezember 1892, betreffend den Bebauungsplan für die Vororte auf dem rechten Elbufer" vor, unter Zulassung von gerichtlich festzustellenden Entschädigungen, die von der Gesamtheit der Beteiligten gezahlt werden[20]). Das

17) Abgedruckt bei Baumeister, Stadterweiterungen S. 391 ff.
18) Abgedruckt bei Meyn, Stadterweiterungen, S. 16/17.
19) Bei Meyn, Anlage VI, 1.
20) Hamburgisches Gesetzblatt, 1893, Nr. 1, § 9.

Verfahren soll stattfinden, entweder, wenn es der Baudeputation erforderlich erscheint, oder wenn die Eigentümer der größeren Hälfte der in Betracht kommenden Gesamtfläche es beantragen.

Gut in der Praxis bewährt hat sich die Neueinteilung von Baugrundstücken in **Baden**. Hier wurde erstmalig durch die Novelle zum Ortsstraßengesetz vom 6. Juli 1896 die Umlegung zur Gewinnung geeigneter Bauplätze unter einschneidender Mitwirkung der Verwaltungsbehörden geregelt. Die Novelle von 1908 beseitigte die hinderliche Bestimmung des Ortsstraßengesetzes, daß vor Vollzug der Bauplatzumlegung die Gemeinden das zur Anlage von Straßen erforderliche Gelände erwerben mußten, und legte die Unentgeltlichkeit des sofortigen Übergangs von Straßen- und Platzland auf die Gemeinde bis zu 33 1/3 v. H. der eingeworfenen Fläche fest[21]). Die Interessen der Grundbesitzer werden dadurch gesichert, daß neben dem Antrag der Gemeinde die Zustimmung von mehr als der Hälfte der beteiligten Grundeigentümer, welche nach dem Steuerwert mehr als die Hälfte der in das Unternehmen fallenden Grundstücke besitzen, verlangt wird.

In **Sachsen** enthält das allgemeine Baugesetz vom 1. Juli 1900 in seinen §§ 54—64 die im Interesse der Öffentlichkeit gebotene Neueinteilung gegen den Willen der Eigentümer, wenn ein Antrag der Gemeindevertretung oder der Mehrheit der beteiligten Grundbesitzer vorliegt. Das Gesetz von 1900 ist abgeändert durch Gesetz vom 10. Mai 1904.

Für **Reuß j. L.** sieht der Abschnitt VI (§§ 22—31) des Gesetzes betreffend die Umlegung, Veränderung und Bebauung von Straßen und Plätzen vom 12. März 1907 Bestimmungen entsprechender Art vor. In **Schwarzburg-Rudolstadt** ist die Bauplatzumlegung mit der Bauordnung vom 4. März 1913 (§§ 15—22) eingeführt, und **Bremen** besitzt ein Umlegungsgesetz seit 6. Juli 1913.

---

21) Vergl. Bericht über die 5. Hauptversammlung des Bayrischen Landesvereins zur Förderung des Wohnungswesens, München 1916, S. 92/93, auch Baumeister, Claßen und Stübben, die Umlegung städtischer Grundstücke und die Zonenenteignung, Berlin 1897, Anlage IV, S. 113f.

Württemberg kennt in seiner Bauordnung vom 28. Juli 1910 die **Enteignung** solcher Grundstücke, die wegen ungenügender Größe oder infolge ihrer Form und Lage für eine den bestehenden Vorschriften gemäße selbständige Bebauung ungeeignet, einer geordneten Überbauung der Nachbargrundstücke hinderlich sind.

Für **Bayern** endlich ist eine gesetzliche Regelung der Umlegung von allen größeren Städten wiederholt als notwendig bezeichnet worden[22]). Ein im Entwurfe vorliegendes Umlegungsgesetz ist noch nicht zur Verabschiedung gekommen.

3. Die Umlegung in der außerdeutschen Gesetzgebung.

Meyn wendet sich gegen die in der Literatur wiederholt aufgestellte Behauptung, es sei für den Wiederaufbau des in der Nacht zum 12. März 1879 nach dem Durchbruch der schützenden Dämme von den Fluten der Theiß nahezu vollständig überschwemmten Szegedin ein ähnliches Gesetz wie das bereits erwähnte von Mainz, betreffend die zwangsweise Um- und Zusammenlegung von Baugrundstücken erlassen worden[23]). Es wird richtig gestellt, daß der einen völlig neuen Bauplan erfordernde Wiederaufbau von Szegedin erfolgt ist, nicht auf Grund eines Gesetzes, sondern durch die Machtvollkommenheit des besonderen königlichen Kommissars, dem in einem bezüglich seiner Stellung erlassenen Spezialgesetz vom 2. Mai 1879 u. a. auch die „Festsetzung des Planes über den Umbau der Stadt, sowie der dabei zu beobachtenden Bauvorschriften" zugewiesen war[24]). Die Anordnungen über die damals vorgenommene Regelung der Baugründe — deren Einzelheiten hier für uns nicht von Belang sind — fußten auf einem ad hoc erlassenen Enteignungsgesetz, das im übrigen keinerlei Bestimmungen über Regulierung oder Neueinteilung der Baugründe enthält. Sein § 1 besagt lediglich, daß „zur Durchführung des

---

22) Vergl. Schriften des bayrischen Landesvereins zur Förderung des Wohnwesens, Heft 13, S. 98ff., S. 167ff.

23) Meyn: S. 19f.

24) Landesgesetze von Ungarn, 1879, S. 157.

durch die kompetente Behörde festzusetzenden Regulierungsplanes usw. die Expropriation vorzunehmen sei[22])".

Kann also Ungarn kaum angezogen werden für eine Betrachtung der gesetzlichen Fixierung der Baulandumlegung, so findet sich eine solche in der Gesetzgebung des Kantons **Basel-Stadt**. Nach § 52 des Gesetzes über Hochbauten vom 27. Juni 1895 kann der Regierungsrat — die oberste Ausführungsbehörde des Kantons — wenn die Grenze zwischen zwei Baugrundstücken schief zur Baufluchtlinie liegt, einen rechtwinkeligen Austausch bis auf 15 m Tiefe, nötigenfalls zwangsweise, festsetzen. Hierbei tritt unter Umständen Schadenersatz des einen Nachbarn an den andern ein.

Vollständig geregelt ist die Umlegung städtischer Grundstücke im Kanton **Zürich** durch §§ 18 bis 27 des Baugesetzes vom 23. April 1893. Diese Pharagraphen sehen vor: zwangsweise Grenzbereinigung für spitzwinkelige und ungenügend tiefe Grundstücke an vorhandenen Straßen; Anlegung von Nebenstraßen (Quartierstraßen), Grenzveränderung und gegebenenfalls Umlegung der Grundstücke in dem Quartier. Wenn sich die Grundbesitzer nicht einigen, wird der „Quartierplan" auf Antrag eines oder mehrerer Beteiligten durch den Gemeinderat festgesetzt. Die Umlegung geschieht auf Antrag der Mehrheit der Grundeigentümer, sofern sie zugleich über die Mehrheit des Besitzes verfügen, oder auf Grund selbständigen Beschlusses des Gemeinderats. Das Straßenland wird ausgeschieden und jeder Beteiligter erhält eine neue Parzelle im Verhältnis des Wertes der von ihm in die Masse eingeworfenen Grundfläche. Der Regierungsrat hat hierzu eine Ausführungsordnung erlassen, die der Gemeindebehörde das Recht zuerkennt, das Bauverbot ergehen zu lassen, falls sie bei Eingang eines Baugesuches vorherige Grenzbereinigung für zweckmäßig erachtet[26]).

25) Landesgesetze von Ungarn, 1879, S. 148ff.

26) Die Gesetze sind abgedruckt bei Baumeister, Claßen, Stübben, S. 130ff.

Endlich enthält die Bauordnung für **Wien** vom 17. 1. 1883 Vorschriften über die Regulierung von Bauplatzformen[27]). Nach § 3 bedarf die Zerlegung eines Baugrundes in mehrere Baustellen der baupolizeilichen Genehmigung. Bei Prüfung des Einteilungsentwurfes soll die Baubehörde darauf sehen, daß die einzelnen Bauplätze nach Größe und Gestalt eine zweckmäßige, den Anforderungen an Licht und Luft entsprechende Bebauung ermöglichen. (§ 5.)

4. Das Zustandekommen der lex Adickes.

Preußen hatte bis zum Jahre 1902 keine auf die Umlegung speziell von Baugrundstücken bezüglichen gesetzlichen Bestimmungen, wenigstens nicht, wenn man von dem Sonderfall des Thüringer Ortes Brotterode absieht. Dieser Ort war 1895 durch eine Feuersbrunst zerstört worden. Um den Wiederaufbau zu erleichtern, wurde seitens der Regierung neben anderen Maßnahmen durch königliche Verordnung vom 30. Oktober des genannten Jahres „die zwangsweise Zusammenlegung der ihrer Baulichkeiten beraubten privaten Grundstücke, einschließlich der öffentlichen Straßen, Plätze und Wasserläufe, zu einer Gemeinschaft verfügt, und zwar zum Zwecke einer dem Bebauungsplan entsprechenden anderweitigen Verteilung der Grundstücke[28])".

Aber dieser Spezialfall kommt für die generelle Untersuchung kaum in Betracht. Nun hatte allerdings schon längere Zeit vorher, im Jahre 1892, der Abgeordnete Knebel im Abgeordnetenhause, unter Bezugnahme auf die Stadt Köln, wo die Kanalisation eines ganzen Stadtteiles durch das Widerstreben einzelner Besitzer vereitelt zu werden drohte, die Notwendigkeit eines gesetzlichen Umlegungszwanges betont und Zustimmung von anderer Seite gefunden. Der damalige Minister des Innern Herfurth wies demgegenüber darauf hin, daß nach seiner Auffassung privatrechtliche Interessen in Frage kämen, und hielt es

27) Abgedruckt bei Meyn, Anlage VIII, S. 89f.

28) Deutsche Bauzeitung, 1896, S. 169.

für sehr zweifelhaft, ob das angestrebte Ziel durch ein Zusammenlegungsverfahren, entsprechend der Verkoppelung landwirtschaftlicher Grundstücke, erreicht werden könnte. „Ich möchte glauben“ — sagte der Minister — „daß man durch die Bildung von Zwangsgenossenschaften, nötigenfalls unter Verleihung des Expropriationsrechtes, vielleicht eher jenes Ziel erreichen könnte.“ Die Staatsregierung sei bisher der Frage nicht näher getreten[29]).

Die Staatsregierung tat das auch in der Folge noch nicht, wohl aber griff der Frankfurter Oberbürgermeister Adickes die im Abgeordnetenhause gegebenen Anregungen auf, indem er am 9. November 1892 den „Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Erleichterung von Stadterweiterungen“ im Herrenhause einbrachte[30]).

Dieser Entwurf wollte Stadtgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern das Recht verleihen, „behufs Erschließung oder zweckmäßiger Gestaltung von Baugelände in einem überwiegend unbebauten Teile des Gemeindegebietes nach endgültiger Feststellung eines Fluchtlinienplanes die Umlegung (Verkoppelung, Konsolidation) von Grundstücken verschiedener Eigentümer zwangsweise zu verfügen“. Daneben sah der Entwurf die Zonenenteignung[31]) für unbebaute Stadtgebiete vor.

Der Entwurf gelangte über das Herrenhaus und durch die Kommission des Herrenhauses in manchen Stücken verändert, an das Abgeordnetenhaus. Hier erklärte der erste Redner, Freiherr von Richthofen (Jauer), die konservative Partei erblicke zwar in dem Antrage Adickes einen durchaus anerkennenswerten Versuch zur Regelung der schwierigen Frage der Stadterweiterungen, einer Frage, die der Abhilfe bedürftig sei. Andererseits könne man sich doch nicht verhehlen, daß der Antrag Adickes einen außerordentlich weitgehenden Eingriff in das Privat-

---

29) Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, 1892, S. 1055/56.

30) Adickes in Brauns Archiv, 1893, S. 432. Drucksachen des Herrenhauses 1892/93, Nr. 5.

31) Ueber den Begriff „Zonenenteignung“, vergl. S. 14 dieser Arbeit.

recht bedeute. In der Form, in der der Antrag zuerst an das Herrenhaus gelangte, sei er jedenfalls für die konservative Partei ganz unannehmbar gewesen. Denn es habe ihm die Rechtskontrolle zum Schutze des Privateigentums gefehlt, insofern gegen den Verteilungsplan bei Umlegungen und Zonenenteignungen nur das Beschwerdeverfahren des Baufluchtliniengesetzes an den Bezirksausschuß und Provinzialrat gegeben war. Daß dann, wenn Beschwerde darüber einging, daß ein öffentliches Interesse nicht vorliege, die Genehmigung des Ministers der öffentlichen Arbeiten erforderlich sein solle, bedeute keine Rechtskontrolle. Bis jetzt, so führte Freiherr von Richthofen weiter aus, sei zu allen Enteignungen königliche Genehmigung erforderlich gewesen, nach dem Antrage Adickes hätten darüber die Stadtverwaltungen zu entscheiden. Endlich sei es eine bedenkliche Eigentümlichkeit des Antrages gewesen, daß er das Umlegungsverfahren und die Zonenenteignung für alle Städte mit mehr als 10000 Einwohnern eingeführt wissen wollte. Nun habe allerdings die Kommission des Herrenhauses Verbesserungen wesentlicher Natur vorgenommen. Danach könne das Umlegungsverfahren sich nicht über die Grenzen des Baublocks hinaus erstrecken. Die Zonenenteignung sei auch auf bebaute Grundstücke ausgedehnt worden. Eine Rechtskontrolle gegenüber dem Verteilungsplan sei dadurch gegeben, daß das Verwaltungsstreitverfahren bis an das Oberverwaltungsgericht möglich sei. Endlich bedürfe die Zonenenteignung unter allen Umständen der Genehmigung des Ministers der öffentlichen Arbeiten und des Ministers des Innern. Auch sei, wie in der italienischen Gesetzgebung von 1866, gegenüber der Zonenenteignung das Recht des Grundbesitzers statuiert, sich darüber schlüssig zu werden, ob er selbständig die betreffenden Anlagen vornehmen wolle. Am Schlusse seiner Ausführungen betonte Freiherr von Richthofen nochmals, daß es sich um einen bedeutsamen Eingriff in das Privatrecht handele, und er empfahl, Ueberweisung des Antrags an eine Kommission von 14 Mitgliedern[32]).

---

32) Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1892/93, S. 2219.

In dem Abgeordneten Knebel, der schon im Vorjahre für die Notwendigkeit des gesetzlichen Umlegungszwanges eingetreten war, entstand dem Antrage Adickes ein Befürworter. „Es ist eigentlich verwunderlich“ sagte Knebel[33]), „daß man den Städten nicht die gleiche Befugnis gegeben hat, wie dem Lande, namentlich mit Rücksicht darauf, daß die städtischen Umlegungen sehr viel einfacher sind. Es handelt sich hier lediglich darum, den Grundstücken eine geeignete Form zu geben, während bei den ländlichen Umlegungen dem Betreffenden, der der Umlegung unterliegt, Grundstücke derselben Art, wie er sie verliert, überlassen werden müssen. Dazu kommt, daß die Werterhöhung bei städtischen Umlegungen sofort feststellbar ist, was bei der ländlichen Umlegung lange nicht in gleichem Maße der Fall ist.“ Die Bedenken, die Abgeordneter Knebel hegte, gingen hauptsächlich dahin, es sei nicht gerecht, das gesamte Verfahren in die Hand der Gemeindebehörde zu legen, denn die Gemeindebehörde sei in diesem Falle fast immer Partei[34]).

Von anderer Seite wurde eingewandt, der Entwurf sei zur Zeit überhaupt nicht dringlich. Es heiße, wenn man eine größere Menge von Bauplätzen an den Markt bringe, so würde der Preis herunter gehen. In den meisten Städten lägen aber solche Massen von Bauplätzen auf dem Markte, daß in dieser Beziehung von einem Mangel nicht die Rede sein könne[35]).

Das Ergebnis der Debatte war die Ueberweisung des Antrages Adickes an eine Kommission von 14 Mitgliedern[36]). Hier kam er nicht zur Durchberatung, lag vielmehr im nächsten Jahre dem Herrenhause wiederum vor, wurde von diesem angenommen und beschäftigte dann das Haus der Abgeordneten in der Sitzung vom 30. Januar 1894, um abermals einer

33) Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1892, S. 1055 ff.

34) Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1892/93, S. 2220.

35) Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1892/93, S. 2222.

36) Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1892/93, S. 2225.

Kommission von 14 Mitgliedern überwiesen zu werden[37]). Auf das Schicksal des Gesetzentwurfes in dieser Kommission soll an der Hand des Kommissionsberichtes mit ein paar Worten eingegangen werden[38]).

Berichterstatter Abgeordneter Dr. Irmer erklärte den durch den Entwurf geplanten Eingriff in das Privateigentum für wesentlich schärfer als bei der Enteignung. Denn hier werde das Eigentum gegen volle, in Geld zu zahlende Entschädigung entzogen, bei der Umlegung aber sei der Enteignete genötigt, anstelle seines bisherigen Grundstückes ein anderes anzunehmen. Außer dem Zwangskauf liege hier also noch ein Zwangsverkauf vor. Die Hauptschwierigkeit sei darin zu suchen, daß der Neueinteilung der Wert der bisher besessenen Gebiete zu Grunde gelegt werde, daß aber bei städtischen Grundstücken in der Phase des Ueberganges der landwirtschaftlichen Benutzung zur Erschließung für die städtische Bebauung eine einigermaßen sichere Bewertung unmöglich sei. Der Spekulation öffne sich ein weites Feld, und der Gemeindevorstand, dem in erster Linie die Ausführung der Umlegung obliege, vermöge den Spekulationsgelüsten nicht unter allen Umständen zu begegnen. Dieses Bedenken werde auch nicht dadurch beseitigt, daß nach dem Entwurf bei der Neueinteilung die Grundstücke den einzelnen Besitzern nach Möglichkeit in der Lage zugewiesen werden sollten, in der sie sie vor der Umlegung besessen hätten. Besonders fragwürdig erscheine es, daß auch baugerechte Grundstücke in die Umlegung einbezogen würden, und daß sich diese nach § 2 auf einen ganzen Bebauungsplan erstrecken solle. Es könnten also Baublöcke, in denen die Grundstücksgrenzen an sich einer angemessenen Bebauung keine Schwierigkeiten entgegenstellten, durch das Bedürfnis benachbarter oder vielleicht gar entfernter Gebiete in Mitleidenschaft

37) Verhandlungen des Herrenhauses, 1894, Bd. I, S. 13, Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 1894, Nr. 18, Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1894, S. 183 ff.

38) Drucks. des Hauses der Abg., 1894, Nr. 104.

gezogen werden. Selbst bebaute Gebiete könne die Umlegung treffen, denn der § 2 des Entwurfes lasse nur zu, sie davon auszuschließen, schreibe dieses aber nicht vor.

Der Berichterstatter hat sich des Weiteren der Zonenenteignung zugewendet, die in dem ursprünglichen Gesetzentwurf lediglich für vorzugsweise unbebautes Gelände in Aussicht genommen war, während die Kommission des Herrenhauses, als sie sich mit dem Entwurf beschäftigte, ihre Zulassung auch für bebautes Gebiet festlegte. Zugegeben, daß der starre Eigentumsbegriff des römischen Rechtes nicht mehr aufrecht erhalten werden könne, daß beim Vorliegen öffentlicher Interessen die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums zuzulassen sei, so reiche — so führte der Berichterstatter weiter aus — doch für den Fall, wo überhaupt die Zonenenteignung ernsthaft in Betracht komme, bei Straßendurchbrüchen in alten, bereits bebauten Stadtteilen, die bestehende Gesetzgebung völlig aus; § 1 des Enteignungsgesetzes biete die nötigen Handhaben. — Auf die Umlegung zurückzukommen, so entspringe sie keineswegs einem wirklichen Bedürfnis. Die Praxis zeige, wie man auf dem Wege gütlicher Vereinbarung das Ziel erreiche, wobei der Gemeindebehörde die gewiß dankbare Rolle des ehrlichen Maklers zufalle. Nur in seltenen Fällen, wo eine Vereinbarung sich nicht herbeiführen lasse und ein wirklicher Mangel an Grundstücken vorliege, dürfe man an die Hilfe der Gesetzgebung denken. Dann aber werde es sich empfehlen, ein Spezialgesetz für den betreffenden Ort zu erlassen. Wenn der Entwurf Adickes Gesetz würde, so würde er gerade das Gegenteil des Beabsichtigten zur Folge haben. Die Vermehrung der Zahl verfügbarer Grundstücke fördere die Spekulationswut, und je geeigneter die Grundstücke für die Bebauung gestaltet seien, desto raffinierter werde der großstädtische Boden in dieser Richtung ausgenutzt. Grade der Bauspekulation durch das Großkapital arbeite der Entwurf in die Hand. — Die Eigentümer von mehr als der Hälfte des Grund und Bodens sollten das Recht haben, die Umlegung zu beantragen. Auf diesem Wege habe es eine einzige kapitalkräftige Person in der

Hand, die Eigentumsverhältnisse in einem oder mehreren Baublöcken, ja innerhalb eines ganzen Bebauungsplanes, in ihrem eigenen Interesse von Grund aus umzugestalten. Die kleinen Eigentümer hätten wenig Aussicht, sich hiergegen zu schützen, selbst dann nicht, wenn ihr Grundbesitz durchaus baugerecht sei und zur Umlegung oder Zonenenteignung keinen Anlaß biete. — Diese Ausführungen fanden innerhalb der Kommission vielfach Anklang.

Von anderer Seite wurde dagegen eingewandt, die Umlegung sei durchaus kein stärkerer Eingriff in das Privateigentum als die Verkoppelung, — es sei nicht richtig, daß sie die Errichtung von Mietskasernen fördere, die in um so geringerem Grade entstehen würden, je mehr kleine baugerechte Grundstücke vorhanden seien, — ganz erheblich spreche für den Gesetzentwurf, daß sowohl die Oberpräsidenten und die Regierungspräsidenten als auch die Verwaltungen der von der Staatsregierung zu einem Gutachten veranlaßten Städte sich in der überwiegenden Mehrzahl für die Umlegung ausgesprochen hätten. — Wenn auch diese und andere Punkte für den Entwurf Adickes angeführt wurden, so war dennoch das Ergebnis der Kommissionsberatung einstimmige Ablehnung und der Beschluß, dem Plenum ein gleiches Vorgehen zu empfehlen.

Daraufhin ist der Entwurf vom Plenum überhaupt nicht mehr beraten worden, und der Antrag Adickes in der vorliegenden Form war damit abgetan.

Aber sachlich wirkten die vom Oberbürgermeister Adickes eingeleiteten Bestrebungen weiter. Es war im Laufe der oben skizzierten Verhandlungen im Parlament mehrfach betont worden, wie es Sache der Staatsregierung sei, ein Gesetz von derartig schwerwiegender Bedeutung einzubringen. Im Jahre 1901 sah sich die Staatsregierung durch Mißstände im Wohnungs- und Baumarkte der Stadt Frankfurt a. M. veranlaßt, von der ihr seiner Zeit gewordenen Anregung Gebrauch zu machen. Unter dem 21. Februar des genannten Jahres wurde dem Herrenhause der Entwurf eines Gesetzes betreffend die Umlegung von Grund-

Stücken in Frankfurt a. M. vorgelegt[39]). In der Begründung wurde von dem Entwurfe gesagt, er verfolge hinsichtlich des Grundgedankens die von der Gesetzgebung anderer Staaten eingeschlagene Bahn, weiche aber insoweit davon ab, als es die besondere in Preußen gegebene Rechtslage bedinge. Insonderheit sei der Entwurf bestrebt, dem Grundsatz des Artikels 9 der preußischen Verfassung auf das Peinlichste gerecht zu werden und durch die Ordnung des Verfahrens sowie durch die Zulassung des Rechtsweges Gewähr dafür zu bieten, daß allzu schwere Eingriffe in das Privateigentum vermieden würden.

Der Bericht der IX. Kommission zur Vorberatung des Entwurfes hebt hervor[40]), der Entwurf unterscheide sich von dem früheren dadurch, daß er sich auf die Umlegung beschränke und von der Zonenenteignung absehe. Außerdem regele er die Materie nicht für alle Städte über 10000 Einwohner, sondern beziehe sich zunächst nur auf Frankfurt a. M. und sehe lediglich die Möglichkeit vor, nach Anhörung des Provinziallandtages durch königliche Verordnung auf andere Gemeinden der Monarchie ausgedehnt zu werden (§ 47). — In der Konstruktion des Entwurfes falle besonders die veränderte Stellung der Gemeindebehörde zu und in dem Umlegungsverfahren auf. Sie habe lediglich die Rolle einer Antragstellerin, während aber Entscheidungen über die Zulässigkeit der Durchführung des Verfahrens in die Hand staatlicher, von der Gemeindeverwaltung durchaus unabhängiger Behörden gelegt sei.

Die wesentlichen Grundgedanken des Entwurfes lassen sich nach zwei Seiten hin folgendermaßen ausdrücken:

1. Die Umlegung unter Anwendung von Zwang wird im öffentlichen Interesse durchgeführt, und es ist deshalb Sorge dafür zu tragen, daß sie nur im Falle öffentlichen Interesses, andererseits aber auch in **allen** Fällen eintritt, wo das öffentliche Interesse sie erfordert.

39) Drucks. des Herrenhauses 1901, Nr. 25.
40) Drucks. des Herrenhauses 1901, Nr. 35.

2. Der im öffentlichen Interesse liegende, durch den Umlegungszwang bedingte Eingriff in das Privateigentum kann nur bei vollständiger, durch den Rechtsweg sichergestellte Entschädigung der Beteiligten erfolgen.

Die Kommission beantragte, dem Entwurfe mit den von ihr beschlossenen Veränderungen die Zustimmung zu erteilen. Dies geschah, und unter dem 26. März 1901 ging dann der Entwurf an das Abgeordnetenhaus, kam jedoch wegen Schlusses des Landtages nicht mehr zur Erledigung[41]).

Im nächsten Jahre lag der Gesetzesentwurf mit den vom Herrenhause gewünschten Änderungen, im übrigen aber dem in der vorigen Session eingebrachten nahezu völlig gleich, dem Herrenhause wiederum vor[42]).

Das Herrenhaus nahm den Gesetzesentwurf am 9. Januar 1902 in der vorliegenden Form an. Er beschäftigte dann das Haus der Abgeordneten in der Sitzung vom 10. Februar[43]). Wiederum wurden wirtschaftliche und sozialpolitische Bedenken der schon früher bezeichneten Art geltend gemacht, wenn auch der Entwurf im Laufe der Diskussion sichtlich an Boden gewann. Schließlich ging er an eine Kommission von 21 Mitgliedern.

Die Kommission hat im Verlaufe von zwei Lesungen eine ganze Reihe von Änderungen vorgenommen[44]). Von vornherein wurde der § 47 gestrichen, der die Ausdehnung des Gesetzes auf andere Gemeinden der Monarchie durch königliche Verordnung vorsah. Im übrigen wurden 12 Paragraphen neu hinzugefügt und von den andern mehr als zwei Drittel abgeändert.

Am 10. Juni 1902 nahm das Abgeordnetenhaus die zweite, am 12. Juni die dritte Lesung des Entwurfes vor, wobei er im

41) Verhandlungen des Herrenhauses 1901, S. 31—33; Drucksachen des Hauses der Abg. 1901, Nr. 127.
42) Drucks. des Herrenhauses 1902, Nr. 9.
43) Drucks. des Hauses der Abg. 1902, Nr. 26. Verhandlungen des Hauses der Abg. 1902, II. Bd., S. 1516ff.
44) Drucks. des Hauses der Abg. 1902, Nr. 271.

wesentlichen die Kommissionsfassung behielt[45]). Im Herrenhause stand der Entwurf am 16. Juni zur Debatte[46]). Der Berichterstatter empfahl Annahme in der vom Hause der Abgeordneten überkommenen Form. Er kennzeichnete die getroffenen Abänderungen und erklärte dabei, die Hinausschiebung des Geltungstermines auf den 1. Januar 1903 für eine wesentliche Verbesserung, weil sie die Möglichkeit gebe, daß sich die Beteiligten mit den Bestimmungen des Gesetzes vertraut machten. Über die Streichung des § 47 könne man geteilter Ansicht sein. Aber diese Streichung sei die Vorbedingung für die Annahme der lex Adickes durch das andere Haus, das sie als legislativen Versuch betrachte, über dessen Erfolg erst praktische Erfahrungen gesammelt werden müßten. — Die übrigen Änderungen betreffen in der Hauptsache das wesentlichste, gegen das Gesetz erhobene Bedenken: es bedeute einen allzu schwerwiegenden Eingriff in das Privateigentum. Sie sind darauf gerichtet, diesen Eingriff zu mildern und auszugleichen und versuchen dies in dreifacher Hinsicht. Sie erschweren einmal die Einleitung der Zwangsumlegung, fördern zweitens die freiwillige Umlegung und verbessern endlich die Stellung der beteiligten Eigentümer hinsichtlich der Entschädigung und im Verfahren wesentlich.

So war das „Gesetz betreffend die Umlegung von Grundstücken in Frankfurt a. M.", das als sogenannte lex Adickes den Namen seines geistigen Urhebers in dankbarer Erinnerung trägt, angenommen. Unter dem 28. Juli 1902 ist es veröffentlicht, am 1. Januar 1903 in Geltung getreten[47]).

Anwendung hat es freilich in der ersten Zeit seiner Wirksamkeit nicht gefunden. Dieses lag daran, daß das Gesetz den Eigentümern für das von ihnen zu Straßen und Plätzen abzu-

45) Drucks. des Hauses der Abg. 1902, Nr. 282. Verhandlungen, 1902, V. Bd., S. 6062—6126, S. 6183—6196.

46) Drucks. des Herrenhauses, 1902, Nr. 130. Verhandlungen, 1902, S. 286 ff.

47) Gesetzsammlung der Königl. Preuß. Staaten, 1902, S. 273.

tretende Land Entschädigungen schon dann gewährte, wenn dasselbe 30% der der Umlegung unterworfenen Grundfläche überschritt. Da die Bebauungspläne der Frankfurter Stadterweiterungen aber durchweg 35 bis zu 40% für Straßen, Plätze und öffentliche Anlagen in Anspruch nahmen, hätte die Gemeinde sehr erhebliche Geldentschädigungen für die an der Umlegung beteiligten Grundbesitzer aufbringen müssen. Durch die Novelle vom 8. Juli 1907[48]) wurde jedoch hierin Wandel geschaffen und der Satz auf 35% erhöht, wenn der Magistrat die Umlegung beantragt, und auf 40%, wenn die Umlegung von der Mehrheit der beteiligten Eigentümer beantragt wird.

Ausgedehnt wurde die lex Adickes in den Jahren 1911 bis 1913 durch Gesetz auf Posen, Köln, Wiesbaden und Griesheim bei Höchst a. M.[49]) Für einen besonderen Fall ist eine Abänderung des Gesetzes für die Stadt Köln in einigen nicht unwesentlichen, später zu besprechenden Punkten durch Gesetz vom 28. 3. 1919 herbeigeführt worden[50]).

Um in Ostpreußen die Umlegung von Grundstücken, auch gegen den Widerstand einzelner Beteiligter, in größeren und entwicklungsfähigen Gemeinden, die im Kriege zerstört worden waren, zu ermöglichen, wurde die Verordnung „betr. die Förderung des Wiederaufbaues der durch den Krieg zerstörten Ortschaften in der Provinz Ostpreußen" vom 19. Januar 1915 erlassen[51]). Diese Verordnung ermächtigte den Oberpräsidenten, mit Zustimmung des Provinzialrates die lex Adickes in zerstörten Städten und Landgemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern einzuführen. Zur Durchführung der Umlegungen mußte aber unter dem 11. Dezember 1915 eine besondere Umlegungsverordnung erlassen werden[52]), weil die Vorschriften des Frankfurter Gesetzes insofern nicht aus-

48) Gesetzsammlung 1907, S. 259.
49) Gesetzsammlung 1911, S. 159/60, 1902, S. 179—1913, S. 302.
50) Gesetzsammlung 1919, S. 57.
51) Gesetzsammlung 1915, S. 7.
52) Gesetzsammlung 1915, S. 172.

reichten, als die Umlegungen sich auch auf bebaute oder bebaut gewesene, aber zerstörte, und auch auf solche Ortsteile erstrecken mußten, für die der Fluchtlinienplan noch nicht vorhanden war.

Nach Art. I Nr. 10 des Wohnungsgesetzes vom 28. März 1918 — § 14a Fluchtliniengesetz — kann die lex Adickes fortan ohne weiteres für den Bezirk jeder Stadt- oder Landgemeinde durch Ortsstatut eingeführt werden[53]). Der bis dahin beschrittene Weg der Anwendung des Frankfurter Gesetzes durch die Landesgesetzgebung auf den einzelnen Fall erschien auf die Dauer nicht zweckmäßig.

5. Die wesentlichen Bestimmungen des Gesetzes vom 28. Juli 1902.

Es erscheint geboten, an dieser Stelle auf die wesentlichen Bestimmungen des Gesetzes vom 28. Juli 1902 mit kurzen Worten einzugehen, nachdem wir uns in den vorhergehenden Ausführungen auf eine Darlegung der parlamentarischen Schicksale des Entwurfes bis zu seiner endgültigen Gestaltung beschränkt haben.

Die **Umlegung** kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgen und hat zur Voraussetzung, daß überwiegend unbebautes Gelände in Frage kommt, für das der Bebauungsplan endgültig[54]) festgelegt ist (§ 1).

Das Umlegungsgebiet soll also bereits für eine bauplatzmäßige Verwendung bestimmt und es soll der Beweis erbracht sein, daß es nach den Regeln des Städtebaues nicht möglich ist, im Wege der Fluchtlinienfestsetzung eine befriedigende Einteilung der Bauplätze und des Verkehrsraumes zu erzielen.

Einzelne besonders bebaute Grundstücke und solche besonderer Art (Handelsgärtnereien, Baumschulen, Parkanlagen u. dergl.) können von der Umlegung ausgenommen werden (§ 2.) Man

---

53) Gesetzsammlung 1918, S. 23.

54) Nach dem Gesetz vom 28. März 1919 betr. Abänderung des Umlegungsgesetzes für Köln bedarf es der endgültigen Feststellung des Bebauungsplanes nicht. (Vergl. hierüber Seite 43f. dieser Arbeit.)

wollte so den besonderen wirtschaftlichen Vorteil dieser Anlagen erhalten und verhindern, daß man, da für Wertminderung, insbesondere für den Verlust des auf den Boden gegründeten Gewerbes eine von den Umlegern zu deckende Geldentschädigung anfällt, durch solche sehr hohe Entschädigungen den wirtschaftlichen Wert der ganzen Umlegung wieder vernichte. Ein solcher Ausschluß konnte um so leichter stattfinden, als solche Anlagen infolge ihres meist größeren Umfanges nicht umlegungsbedürftig sind, aber auch an den Vorteilen der nachbarlichen Umlegung insofern nicht teilnehmen, als der gewerbliche Wert des Bodens den der Bauplätze oft noch übersteigt, wie es an dem vielfachen Weiterbestehen solcher Anlagen in Häuservierteln zu ersehen ist.

Die Umlegung kann sowohl von der Gemeinde als auch von den Eigentümern beantragt werden, wenn diese mehr als die Hälfte der beteiligten Grundstücke besitzen (§ 3).

In beiden Fällen stellt die Gemeinde ein Verzeichnis der beteiligten Grundstücke und Eigentümer, ferner einen Plan für das in Betracht kommende Gelände auf und legt beide öffentlich aus. Der Magistrat (Gemeindevorstand) hat zur Erledigung etwaiger Einwendungen eine Art Vorverhandlungen zu pflegen und dann den Umlegungsantrag dem Bezirksausschusse vorzulegen. Dieser beschließt über das Vorhandensein der gesetzlichen Voraussetzungen und über etwaige Einwendungen (§§ 4,5). Hiermit findet das sogenannte Vorverfahren seinen Abschluß.

Für die Durchführung der Umlegung ernennt der Regierungspräsident eine Kommission von Bau- und Bewertungsverständigen unter Vorsitz eines Regierungskommissars. Da das Gesetz die Gemeinde im Umlegungsverfahren als Partei ansieht, können Magistratsmitglieder der Kommission nicht angehören (§ 8).

Umlegungsgrundsätze (§§ 10—30). Alle umzulegenden Grundstücke einschl. der unentgeltlich einzuwerfenden öffentlichen Wege werden in eine Masse vereinigt. Aus ihr ist zunächst das Straßengelände auszuscheiden und der Gemeinde oder sonstigen Wege-Unterhaltungspflichtigen zu überweisen. Die Restmasse, das verbleibende Baugelände, wird unter die Eigentümer verteilt. Wichtig

3*

ist, daß nach § 12 des Gesetzes das verbleibende Baugelände nach dem Verhältnis der eingeworfenen Fläche zu verteilen ist und zwar möglichst in derselben Gegend, wo die bisherigen Grundstücke lagen. Es soll also die Fläche, nicht der Wert der Einlagen, den Maßstab für die Umlegung bilden. Wir werden bei der Kritik der lex Adickes auf diese bedeutsame grundsätzliche Bestimmung zurückkommen.

Daß neben der Entschädigung an Land den Eigentümern für etwaige Minderwerte der Zuweisung und für besondere entzogene Werte Geldentschädigungen zu gewähren sind, die als Umlegungsbeiträge auf die Gesamtheit der Eigentümer verteilt werden, wurde schon erwähnt. Andererseits können einzelnen Eigentümern für die ihnen durch die Umlegung zufließenden besonderen Vorteile Vergütungen auferlegt werden. Die Gemeinde ist der Zahlungsvermittler der Umlegungsinteressentenschaft; sie hat alle Zahlungen zu leisten und zu empfangen. (§§ 14, 16, 30).

Eingeworfene Grundstücke, die so klein sind, daß sie nach Abzug des Straßenlandes keinen geeigneten Bauplatz ergeben, sind, wenn sie demselben Eigentümer gehören, zusammenzulegen. Gehören sie verschiedenen Eigentümern, so können sie mit deren Einverständnis zu einem gemeinschaftlichen und dann bebauungsfähigen Grundstück zusammengelegt werden, an dem die Miteigentümer nach ihrem Anteilsverhältnis beteiligt sind; sie müssen auf Antrag von der Masse gegen Geldentschädigung übernommen, können aber auch einzelnen Eigentümern gegen Zahlung der zuerkannten Vergütung überlassen werden. Die Vergütung ist nach dem Werte zur Zeit des Abschlusses der Umlegung festzusetzen. (§§ 17, 18).

Die Grundlage der Auseinandersetzung über die Umlegung bildet der **Verteilungsplan**. Diesen und die dazu notwendigen Karten stellt die Kommission fest. Nachdem der Plan in der vorgeschriebenen Weise bekannt gemacht ist, beschließt der Bezirksausschuß über dessen Festsetzung und zugleich über etwa erhobene, nicht erledigte Einwendungen. Der Beschluß ist endgültig. (§§ 31—38).

Zur Ausführung des Verteilungsplanes erläßt der Bezirksausschuß eine **Überweisungserklärung**, in der der Tag, an dem alle Rechtsänderungen eintreten, bestimmt ist. Die Gemeinde wird Eigentümerin des Straßen- und Platzgeländes, die neuen Grundstücke, gegebenenfalls samt den zuerkannten Entschädigungen, treten an die Stelle der alten Grundstücke. Die privatrechtlichen Belastungen (Hypotheken, Grundschulden usw.) gehen auf die neuen Grundstücke über, ohne daß es einer zustimmenden Erklärung der berechtigten Gläubiger bedarf. (§§ 40—42).

Nur wegen der Ansprüche auf Geldentschädigung steht den Beteiligten der **Rechtsweg** offen. Da somit hinsichtlich des Anspruches auf Landzuweisung der Rechtsweg ausgeschlossen ist, wird die Verwertbarkeit des umgelegten Geländes nicht aufgehalten. Je nach dem Ausgang des Prozesses kann allerdings unter Umständen eine nachträgliche Verteilung der zuerkannten höheren Geldentschädigung notwendig werden. (§§ 39, 45).

Um das Ziel des gesetzlichen Verfahrens rascher und womöglich ohne Anwendung von Zwang zu erreichen, läßt das Gesetz in seinen §§ 7 und 27 einen gewissen Spielraum für freie Verständigung zwischen der Gemeinde und den Eigentümern und den letzteren unter sich zu, wie es überhaupt den Abschluß von Vereinbarungen zur Erleichterung des Verfahrens begünstigt.

6. Tatsächliche Anwendungen der lex Adickes.

Über die bisherigen tatsächlichen Anwendungen der lex Adickes darf auf Grund diesbezüglicher eigener Feststellungen folgendes bemerkt werden:

Seit Erlaß der Novelle vom 7. Juli 1907 sind in **Frankfurt a. M.** 4 Umlegungsverfahren mit 77 ha Flächeninhalt, 660 alten und 448 neuen Besitzstücken durchgeführt worden, und zwar ohne nennenswerte Schwierigkeiten. Im Gange, doch noch nicht abgeschlossen, sind 7 Umlegungen über 127 ha, die sich auf 2282 alte Besitzstücke verteilen. Es mag hier darauf hingewiesen werden, daß das erste Frankfurter Umlegungsverfahren, dessen Praxis in

die Jahre 1909 bis 1911 fiel, eine spezielle eingehende literarische Darstellung gefunden hat[55]).

Freiwillige Umlegungen außerhalb des Rahmens der lex Adickes waren zu Frankfurt in den Jahren 1907 bis 1917: 11 zu verzeichnen. Es handelte sich hierbei um eine Fläche von 163 ha, die aus 1206 alten Besitzstücken auf 410 neue verteilt wurde.

In **Köln** wurden nach dem Umlegungsgesetze vom 28. Juli 1911 ebensowenig wie in Posen, Umlegungen zum Abschluß gebracht. Die Kölner Stadtverwaltung teilt hierzu mit, daß 2 Umlegungen über 2,6 ha bezw. 6,8 ha im Gange und in Kürze abgeschlossen seien, nachdem bisher der Krieg das Verfahren behindert habe. Eine größere Umlegung, wofür die im folgenden Abschnitt noch zu besprechende Gesetzesänderung vom 28. März 1919 erfolgte, ist für einen Bezirk des ehemaligen Kölner Festungsviertels geplant.

In **Wiesbaden** hat die lex Adickes auf Grund des Nachtragsgesetzes vom 3. Juni 1912 in 7 Fällen Anwendung gefunden. Die Einleitung weiterer Verfahren ist in Aussicht genommen. Von den anhängigen Umlegungen mit rund 47 ha Gesamtfläche sind 6 auf Antrag der Mehrheit der Grundeigentümer, 1 auf Antrag des Magistrats eingeleitet worden. Wenn bisher erst 4 Umlegungen zum Abschluß gebracht werden konnten, so lag das, wie die Stadtverwaltung von Wiesbaden mitteilt, daran, daß infolge des Krieges die Bearbeitung der Anträge teils eingeschränkt, teils zurückgestellt werden mußte. Ebenso wie in Frankfurt, haben sich auch in Wiesbaden besondere Schwierigkeiten bei der Anwendung des Gesetzes im allgemeinen nicht ergeben. Nur haben sich die gesetzlichen Bestimmungen des **Einleitungs**verfahren — so berichtet die Stadt Wiesbaden — sobald Einsprachen gegen die Umlegung erhoben worden seien, als äußerst hemmend für rasche Abwickelung des Verfahrens erwiesen und in einzelnen Fällen dieses auf Jahre hinaus verzögert. Demgegenüber habe die Durchführung der ein-

55) Klar: Die erste Baulanderschließung nach dem Frankfurter Umlegungsgesetze, Frankfurt 1912.

geleiteten Verfahren verhältnismäßig wenig Zeit in Anspruch genommen und sich überdies stets glatt vollzogen, ohne daß überhaupt Einwendungen gegen den Verteilungsplan erhoben worden wären.

In **Griesheim a. M.**, wo die lex Adickes durch Sondergesetz vom 5. Juni 1913 eingeführt wurde, ist erst eine Umlegung eingeleitet, die, durch den Krieg unterbrochen, bisher nicht zum Abschluß gebracht werden konnte.

Für **Ostpreußen** sind Umlegungen auf Grund der vorerwähnten Verordnung vom 11. Dezember 1915 in den Städten Ortelsburg, Hohenstein, Domnau, Labiau, Soldau, Neidenburg, Gerdauen, Allenstein, Bischofsburg und zuletzt in Gumbinnen, ferner in der Landgemeinde Rydzewen (Kr. Lötzen) eingeleitet und in der Hauptsache zum Abschluß gebracht worden. Wie der Oberpräsident von Ostpreußen auf eine diesbezügliche Anfrage mitteilt, ist durch diese Umlegungen in den kriegszerstörten Orten, deren Grundstücke sämtlich stark überbaut und teilweise mit ungeteilten Hofflächen versehen waren, der Zweck der Verordnung, diese ungünstig gegliederten Grundstücke nach den heutigen Grundsätzen der Hygiene bebauungsfähig und wirtschaftlich zu machen, ohne nennenswerte Schwierigkeiten erreicht worden.

Auf Grund des Artikels I, Ziffer 10 des Wohnungsgesetzes (§ 14a Fluchtliniengesetzes) ist die lex Adickes durch genehmigtes Ortsstatut bisher eingeführt in Bochum, Stettin, Sterkrade und Geestemünde. Praktische Anwendung hat das Gesetz jedoch in keiner dieser Städte bis jetzt gefunden. Die Gemeindeverwaltung Sterkrade betont, die Anwendung des Umlegungsgesetzes solle erst dann erfolgen, wenn sich die Durchführung freiwilliger Umlegungen infolge Widerstandes einzelner Grundbesitzer als unmöglich erweise. Allein mit Rücksicht auf eine solche etwa sich ergebende Notwendigkeit sei die Einführung des Gesetzes erfolgt.

7. Kritisches zur lex Adickes.

Als Hauptvorzug der lex Adickes wird in der Literatur der Umstand hervorgehoben, daß sie die **Landzuweisung nach dem**

Flächenprinzip regelt[56]. Das bedeutet eine Abweichung von der Gesetzgebung der anderen deutschen Länder, wo der Wertmaßstab zugrunde gelegt ist.

Die Gesetze, die eine Einwertung der Grundstücke vorschreiben, gehen von der Tatsache aus, daß die einzelnen Grundstücke eines Stadterweiterungsgebietes nicht gleichwertig, sondern je nach Beschaffenheit, Verwendung, Lage usw. von verschiedenem Werte sind. Sie stellen im Hinblick hierauf den Grundsatz fest, daß jeder Eigentümer nach dem Verhältnis seines eingebrachten Besitzes zum Gesamtwerte der umzulegenden Grundstücke auch an dem Baulandwerte beteiligt sein müsse. Hierbei sind werterhöhende Bestandteile und Zubehörstücke von Grundstücken (Bäume, Kulturen, Gartenanlagen, Gebäude) zu schätzen und in einen Wertteil an dem zukünftigen Baugelände umzurechnen. Für jene mit dem umzuwandelnden Objekt verbundenen Werte soll mithin, gleichwie für den Grund und Boden selbst, Entschädigung in Bauland gewährt werden.

Anders dagegen die lex Adickes. Nach ihr ist eine Einwertung der einzelnen Grundstücke nicht vorgesehen, ebensowenig eine verschiedenartige Bewertung der zuzuteilenden Bauplatzflächen. Vielmehr erfolgt nach Ausscheidung des für Straßen und Plätze erforderlichen Geländes die Aufteilung der Restmasse in dem gleichen Verhältnis, in welchem die Eigentümer an der früheren Gesamtfläche beteiligt waren, wobei werterhöhende Anlagen auf den eingebrachten Grundstücken, soweit sie entzogen werden müssen, in **Geld** zu entschädigen sind.

Soweit städtische, und insbesondere großstädtische Verhältnisse in Frage kommen, wird man eine derartige Regelung als durchaus richtig zu bewerten haben. Liegt doch der Wert des Geländes innerhalb des Stadterweiterungsgebietes in seiner Fähigkeit, für den Wohnungsmarkt Bedeutung zu gewinnen. Diese Fähigkeit

---

56) Klar: Die erste Baulanderschließung, S. 30ff. Ehlgötz: Neueinteilung von Baugrundstücken (Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik 1917, Nr. 19/20), S. 258ff.

ist unabhängig von der gegenwärtigen Benutzungsart des Bodens, die für die künftige bauliche Ausgestaltung kaum ins Gewicht fallen dürfte. Mehr als das, die beiden Wertelemente — auf der einen Seite der der Bebauung zureifende naturgewachsene Boden, auf der anderen Seite die derzeit auf ihm befindlichen Einrichtungen — bewegen sich geradezu in entgegengesetzter Richtung. Denn der Wert der Einrichtungen sinkt, je mehr sich der Boden dem Zustand der Bebauung nähert, und wird gleich Null, sobald die Bebauung tatsächlich eintritt. Innerhalb des gleichen Zeitraumes aber ist der Grund und Boden als solcher dauernd im Werte gestiegen.

Wenn die gegenwärtige Benutzungsart des Grundstückes und die hierfür gemachten Aufwendungen aber für den Bauwert, wie er durch die Umlegung geschaffen wird, keine Bedeutung haben, so wird man den billigerweise zu schaffenden Ausgleich in Geld gewähren, während die Wertsteigerung durch die Umlegung dem Grund und Boden vorbehalten bleibt. Nur dort ist die Auseinandersetzung nach dem Wertmaßstabe am Platz, wo die derzeitige Benutzungs**art**, nicht aber dort, wo die künftige Benutzungs**fähigkeit** den Geländewert bestimmt[57].

Die praktische Durchführung einer Verteilung nach dem Wertmaßstabe würde auch eine mit außerordentlichen Schwierigkeiten verbundene doppelte Schätzung des gesamten Umlegungsgebietes und jedes einzelnen der eingeworfenen und zu überweisenden Grundstücke notwendig machen, eine Unmöglichkeit, wo — anders als bei der Umlegung von Feldgrundstücken — der Nutzungswert vor dem Bauwert zurücktritt. Ist schon die Schätzung der Grundstücke **vor** der Umlegung wegen der verschiedenen Benutzungsfähigkeiten und Arten, wegen der verschiedenen Größen und namentlich auch wegen der verschieden günstigen oder ungünstigen Formen, Lagen, Begrenzungen und dergleichen sehr schwierig, so gestaltet sich die Wertbestimmung **nach** der Zusammenlegung noch schwieriger. Den Wert der neu eingeteilten Parzellen

---

57) Klar: S. 31.

nur auf der Grundlage des Umlegungs- und Bebauungsplanes zweifelsfrei zu bestimmen, ist ganz unmöglich. Bekanntlich sind Eckgrundstücke mehr wert als Zwischengrundstücke, Grundstücke mit längerer Straßenfront und geringer Tiefe stehen höher im Preise als andere mit geringerer Straßenfront und größerer Tiefe, Bauplätze an verkehrsreichen Straßen sind bevorzugt vor solchen an Seitenstraßen, Baustellen, auf denen Häuser mit Läden, Wirtschaften usw. erstellt werden können, vor solchen, auf denen diese nicht erlaubt werden. Es liegt auf der Hand, daß die Berücksichtigung aller derartiger, der Berücksichtigung werter Momente über menschliches Vermögen hinaus geht.

Aus diesen Gründen hat die lex Adickes die Regelung nach dem Flächenprinzip beliebt. Dabei ist allerdings, im Hinblick auf die theoretisch vielleicht doch mit Erfolg zu verfechtende Richtigkeit des Wertprinzips, die Richtlinie aufgestellt worden, daß die Zuteilung der neuen Grundstücke tunlichst in der Lage der alten zu erfolgen habe. Auf diese Weise bleiben werterhöhende und wertmindernde Umstände teilweise dieselben. Im übrigen ist als leitender Grundsatz ausgesprochen, daß die Verteilung nach Zweckmäßigkeit und Billigkeit zu erfolgen habe (§ 12 des Ges.).

Auch dort, wo die Regelung nach dem Wertprinzip gesetzlich festgelegt ist, hat man sich den daraus entspringenden Schwierigkeiten nicht verschlossen. So heißt es in einem Kommentar zum Badischen Ortsstraßengesetz[58]: „Es wird sich für den Gemeinderat daher empfehlen, bei beabsichtigtem Zwangsverfahren zur Hintanhaltung von Schwierigkeiten durch eine sachgemäße Umgrenzung des Gebietes möglichst dafür zu sorgen, daß das Ergebnis der Zuteilung im wesentlichen das gleiche bleibt, gleichviel, ob der Maßstab des Flächenmaßes oder des Geländewertes angewendet wird. Schädigungen von dem Grundsatze der Ausweisung nach dem Werte sind für das Verfahren nicht zu befürchten wegen der Rechtsgarantien, ganz abgesehen davon, daß dasselbe bisher in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle schließlich zu einem

58) Flad: Das Badische Ortsstraßengesetz, Karlsruhe 1909, S. 246.

freiwilligen Verfahren geführt hat, in welchem die strikte Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über die zwangsweise Umlegung nicht mehr unbedingt verlangt zu werden braucht."

Diese Ausführungen gipfeln also in der Empfehlung, die Landzuweisung nach der Wertregel überhaupt auszuschließen. In Wirklichkeit hat auch die badische Praxis die Schwierigkeit des Wertprinzips dadurch umgangen, daß stets sämtliches Gelände im Umlegungsgebiet als gleichwertig betrachtet wurde[59].

Ein zweites Moment, das für die Praxis der Umlegung von tiefgehender Bedeutung sein kann und muß, ist die Frage nach dem zeitlichen Verhältnis von **Bebauungsplan und Umlegungsplan.**

Wie das Abänderungsgesetz vom 28. März 1919 für die Stadt Köln und die Verordnung vom 11. Dezember 1915 für Ostpreußen dargetan haben, hat sich die Fassung des Gesetzes, wonach der Bebauungsplan endgültig festgestellt sein muß (§ 1), nicht als praktisch erwiesen. Es erscheint nicht nur unbedenklich — so sagt auch die Begründung zu der Abänderung des Umlegungsgesetzes für Köln[60] — sondern vielmehr geradezu angezeigt, daß von der Erfüllung dieser Voraussetzung abgesehen wird. Denn die Anpassung des Bebauungsplanes an die durch die Umlegung erst noch zu schaffenden Verhältnisse ist oft eine notwendige Vorbedingung des ganzen Vorhabens der Stadterweiterung.

Etwas anderes kommt hinzu. Schon die Feststellung des Bebauungsplanes verursacht eine Wertsteigerung des Geländes, verschieden je nach der Lage der Baufluchten zu den Grundstücken. Waren vor der Feststellung in der Hauptsache gleiche Werte gegeben, so finden sich nunmehr, mit Rücksicht auf die Lage der Grundstücke zu den geplanten Straßen und Plätzen, die größten Wertunterschiede. Es ergibt sich also eine unbillige, wenn auch nicht zu vermeidende Bevorzugung einzelner Eigentümer zuungunsten der übrigen. Ist nun noch eine **spätere Umlegung** geplant, bezw. notwendig, so liegt ein weiterer Übelstand darin, daß die baulichen Entwickelungsverhältnisse sich nicht übersehen lassen.

59) Ehlgötz: A. a. O. S. 258.

Die Folge davon ist die Gefahr, daß für manche Grundstücke eingebildete Werte entstehen, deren Übermaß in enormen Spekulationspreisen Ausdruck findet.

Die **gleichzeitige** Feststellung von Bebauungs- und Umlegungsplan schafft von vornherein klarere Verhältnisse. Sind überdies Bebauungsart, Straßenkostenbeiträge und dergleichen für die Verwertung des baureifen Geländes maßgebende Punkte festgelegt, so vermag der Grundbesitzer die Lage vollkommen zu überschauen. Der Gefahr der Spekulation ist, wenigstens bis zu einem gewissen Grade, vorgebeugt.

Übrigens werden sich bei einer Verbindung von Bebauungs- und Umlegungsplan die Einwendungen gegen die Feststellung der Baufluchten und die Zuteilung der Bauplätze sicherlich vermindern.—

Für die **Begrenzung des Umlegungsgebietes** sind die Vorschriften des § 2 der lex Adickes maßgebend. Danach ist das Umlegungsgebiet so zu begrenzen, daß sich die Umlegung zweckmäßig durchführen läßt und nicht größer zu bemessen, als für die Zwecke der Umlegung erforderlich ist.

Diese Merkmale können nun auch einem Teilgebiet der Stadterweiterung eigen sein, das aus einem größeren Gebiet herausgegriffen, einen niedrigen Anteil an Straßen und Platzland im Bebauungsplan aufweist, weil umfangreichere Freiflächen in einem anderen, benachbarten Stadtteile angeordnet sind. Dies hätte zur Folge, daß die Eigentümer in dem Gebiete, wo größere Freiflächen angeordnet sind, stärker belastet würden, als die Eigentümer in dem Gebiete, wo solche nicht vorgesehen sind oder wo solche vor der Umlegung etwa schon vorhanden waren. Auch hier hat die Stadt Köln die erwünschte Abänderung dadurch erwirkt, daß der Anteil des abzutretenden Straßen- und Freiflächenlandes nach dem Durchschnitt des ganzen Stadterweiterungsgebietes bemessen werden kann. Die für das ganze Gebiet ermittelte Straßen- und Platzgeländequote, ist nun maßgebend für die

60) Drucksachen der preußischen Landesversammlung 1919, Nr. 131. Verhandlungen 1919, S. 812ff., 920.

einzelnen Umlegungsgebiete, für die jetzt der Verteilungsplan nacheinander und getrennt aufgestellt und festgesetzt werden kann[61]).

Eine weitere für die Gemeinden nicht unbedenkliche Bestimmung der lex Adickes ist die, daß die Umlegungskommission auch den Zeitpunkt zu bezeichnen hat, bis zu welchem die Straßen und Plätze im Umlegungsgebiet herzustellen sind und daß dieser Termin, wenn der Magistrat Antragsteller war, nicht länger als 4 Jahre hinausgezogen werden darf. Nach diesem Zeitpunkt kann die Bauerlaubnis aus dem Grunde, daß die Herstellung der Straße noch nicht erfolgt ist, nicht mehr verweigert werden (§ 23.) Es ist also der für die ganze Bebauungspolitik so wichtige § 12 des Fluchtliniengesetzes (Anbauverbot) aufgehoben. Da ferner das Gesetz den Grundbesitzern das Mittel bietet, auch gegen den Willen einer Minderheit der Eigentümer und selbst gegen den Willen der Gemeinde die Erschließung ihres Geländes durchzusetzen, kann die Gemeinde unter Umständen gezwungen werden, Straßen und Plätze über den Bedarf hinaus zu bauen. Das würde eine unangebrachte Aufwendung von Gemeindemitteln und eine unnötige Verteuerung der Stadterweiterung bedeuten. Auch in diesem Punkte hat die Stadt Köln eine Änderung der Bestimmungen der lex Adickes für sich erwirkt. Die Straßenherstellung innerhalb einer vierjährigen Frist ist fortgefallen, und das Zeitmaß des Straßenbaues kann sich dem Bedarf an Bauland in den einzelnen der Erschließung bestimmten Quartieren anpassen.

Neben diesen Punkten, die eine Berücksichtigung durch das Gesetz vom 28. 3. 1919 betr. Abänderung des Umlegungsgesetzes für Köln gefunden haben, sei im folgenden noch auf einige weitere u. E. unzulängliche Bestimmungen der lex Adickes hingewiesen:

Das Gesetz bestimmt, daß die Gemeinde durch Überweisung des Straßen- und Platzgeländes für die **Einwerfung der öffentlichen Wege** abgefunden ist (§ 10.) Es fehlt eine Vorschrift im

61) Vergl. Ziffer 6 des Abänderungsgesetzes für Köln vom 28. 3. 1919.

Gesetze, wonach die Gemeinde für Straßenflächen, die sie gegen Entgelt erworben hat, Anspruch auf Beiträge oder Landzuweisung hat. Auch im Interesse der Eigentümer wäre zu wünschen, daß Flächen, die diese bereits vor der Umlegung auf Grund des Fluchtliniengesetzes für Straßenzwecke abgetreten haben, ihnen wieder gutgerechnet werden könnten und daß enteignete Flächen zurückerworben werden könnten. Es ist in der Literatur verschiedentlich darauf hingewiesen worden, daß im ganzen die Beziehungen der lex Adickes zum Fluchtlinien- und Enteignungsgesetz noch in mancher Hinsicht ungeregelt und der Klärung bedürftig sind[62].

Eine weitere Bestimmung, die die Anwendung der lex Adickes für die Gemeinden beeinträchtigt, ist die, daß die Gemeinde die **Kosten des Verfahrens** zu tragen hat und auch etwaige Geldentschädidungen vorzuschießen hat und bei der Stundung der Umlegungsbeiträge nur $3^1/_2$ % Zinsen erhält (§§ 30,54.) Durch diese Bestimmungen wird der Gemeinde die Möglichkeit genommen, sämtliche Auslagen den Beteiligten zur Last zu legen, was unter Umständen eine Forderung der Billigkeit ist. Während bei einer Erschließung des Geländes im Rahmen des Fluchtliniengesetzes **alle** Unkosten dem Unternehmer oder den Anliegern auferlegt werden können, ist dies bei einer Umlegung nach der lex Adickes nur bis zu einer gewissen Grenze möglich. Wenn man bedenkt, daß durch die Umlegung erfahrungsgemäß eine erhebliche Wertsteigerung der Grundstücke erfolgt, so wird man es für richtig erachten müssen, daß die Grundstückseigentümer bei einer Zwangsumlegung nicht günstiger behandelt werden, als die Eigentümer, deren Grundstücke auf Grund des Fluchtliniengesetzes oder durch freiwillige Umlegungen erschlossen werden, zumal da die ersteren schon durch die einfachere Behandlung der Urkunden geldliche Vorteile haben, die letztere nicht genießen. Die Billig-

62) Vergl. Matthias, die Klippen der lex Adickes für die Gemeinden (Pr. Verw. Bl. 1913, Nr. 28.) Klar: Die erste Baulanderschließung, S. 31 ff.

keit fordert also die Tragung der Unkosten durch die Beteiligten, und damit die Gemeinde für gestundete Umlegungsbeiträge keinen Zinsverlust erleidet, wäre, statt der vorgesehenen $3^1/_2$ % der jeweilige Anleihezinsfuß oder doch mindestens der gesetzliche Zinsfuß das Gegebene.

Endlich dürfte auch die Frage, ob der Gemeinde bei **Aufstellung des Umlegungsplanes** der genügende Einfluß gesichert sei, schwerlich bedingungslos bejaht werden. Der Umlegungskommission dürfen Magistratspersonen nicht angehören, weil die Gemeinde im Umlegungsverfahren als Partei gilt. Über diese Theorie läßt sich denn doch sehr streiten, und die gegenteilige Ansicht, die dahin geht, daß die Magistratsmitglieder gerade die berufensten Vertreter seien, scheint uns nicht minder Gewichtiges für sich zu haben. Aber auch die Gesamtheit der beteiligten Grundeigentümer hat auf die Zusammensetzung der von dem Regierungspräsidenten zu ernennenden Umlegungskommission keine maßgebende Einwirkung. Die Interessen der Eigentümer sowohl, wie die der Gemeinde dürften hier eine Änderung der jetzigen Bestimmungen rechtfertigen.

8. Umlegungen durch die preußischen Generalkommissionen. (Landeskulturämter.)

An früherer Stelle dieser Arbeit (Kapitel 1) ist bereits das Gegensätzliche zwischen dem Begriff der agrarischen Zusammenlegung und dem der Umlegung städtischer Baugrundstücke kurz dargetan worden. Aber die Tatsache, daß jene von Haus aus lediglich die Hebung der Landeskultur bezweckte, hilft doch nicht über die andere Tatsache hinweg, daß dieselbe Agragesetzgebung wiederholt, und nicht ohne Erfolg, für städtische Umlegungen angewandt worden ist. So ist dies in Dortmund, Elberfeld, Wetzlar, Neuwied und für größere Gebiete in Mühlheim a. d. Ruhr und in dem für den Aufschluß zu industriellen Zwecken geradezu vorbildlichen Neuß geschehen.

Ein nach den ländlichen Zusammenlegungsgesetzen eingeleitetes Verfahren der Bauplatzumlegung wird aber immer nur dann

Platz greifen können, wenn kein Widerspruch von einem beteiligten Eigentümer, Hypothekengläubiger oder sonst dinglich Berechtigten erhoben wird, und wenn das Grundbuchamt dem Antrage der Auseinandersetzungsbehörde entsprechend die Berichtigung des Grundbuches sowohl hinsichtlich des Eigentums, als auch der dinglichen Rechte vorzunehmen kein Bedenken trägt.

Das Verfahren nach der Gemeinheitsteilungsordnung bleibt also deshalb immer höchst unsicher, weil es sowohl an dem Widerspruche jedes einzelnen Beteiligten wie des Grundbuchamtes scheitern kann. In dieser Hinsicht bedeutet, wie wir gesehen haben, die lex Adickes einen ganz erheblichen Fortschritt. In anderer Beziehung dürfte aber die Frage zu prüfen sein, ob nicht die Umlegung von Baugrundstücken besser durch ihre Übertragung an die Generalkommissionen oder, wie sie nach der neuen Gesetzgebung bezeichnet werden: die Landeskulturämter[63]), gefördert würde, und ob es nicht zweckmäßiger ist, wenn das Verfahren bei der Umlegung sich dem Verfahren nach der Agrargesetzgebung anschließt. Fahrenhorst[64]) bejaht dieses, und Küster[65]) hat einen diesbezüglichen, in allen Einzelheiten sorgfältig durchdachten und begründeten Gesetzentwurf veröffentlicht.

Für eine Regelung der Bauplatzumlegung in diesem Sinne wird angeführt, daß die Landeskulturämter mit ihrem geschulten Beamtenpersonal in den technischen und den juristischen Fragen der Zusammenlegung über eine seit Jahren gesammelte Erfahrung verfügen, während die nach der lex Adickes ad hoc ernannte Umlegungskommission und ebenso der Bezirksausschuß und unter Umständen (im Falle des § 39 der lex Adickes) auch die ordentlichen Gerichte sich die für die Durchführung des Umlegungsverfahrens notwendigen Kenntnisse, insbesondere in der Umlegungstechnik erst aneignen müßten. Auch sei die Schnelligkeit der Durchführung der Umlegung, — ein äußerst wichtiger Gesichtspunkt! — bei einem Verfahren durch die Landeskulturämter insofern besser gewährleistet, als diese während des Umlegungsverfahrens entstandene Eigentums- und Grenzstreitigkeiten, Streitigkeiten über Grundgerechtigkeiten usw., die bei dem Verfahren nach der lex Adickes unverändert den ordentlichen Gerichten zustehen, selbständig entscheiden und diese Entscheidungen in einem Maße fördern könnten, wie es der Fortgang des Umlegungsverfahrens erfordere[66]).

63) Gesetz vom 3. Juni 1919, Pr. G. S. 1919, S. 101 ff.
64) Fahrenhorst: Die Grundstücksumlegung in Dortmund, S. 25 ff.
65) Küster: Die Erschließung von Baugelände, Düsseldorf 1904.

Von anderer Seite ist hiergegen angeführt, daß ebensowenig wie von der Herübernahme der Agrargesetzgebung von der Herübernahme der Organisation der Auseinandersetzungsbehörden für die städtische Baulandumlegung ein Gewinn zu erwarten sei[67]). Aus der Tatsache, daß es sich hier nicht um die Umformung landwirtschaftlichen Geländes, sondern um die **bauliche** Erschließung eines Geländes handele, ergebe sich ganz von selbst, daß die Technik des Verfahrens eine ganz andere sein müsse, als bei den ländlichen Separationen. Sie erfordere die Berücksichtigung einer Fülle von rein lokalen Faktoren, Kenntnis des öffentlichen, kommunalen und privaten Baurechts, der für den Ort spezifischen Technik und Tradition im Bauwesen, der Verfassung des Baugewerbes, des Grundstücksmarktes und der Werte, die bei den hohen auf dem Spiele stehenden Objekten ein genauestes Abwägen erheischten. Abgesehen davon sagt Klar, daß diese Momente einer ganz anderen Ideenwelt angehörten — nichts dergleichen störe die Kreise der landwirtschaftlichen Umlegung, — so könnten sie zweckmäßigerweise auch nur beurteilt werden von lokalkundigen Sachverständigen, die den Organismus der Stadt in seiner Entwickelung mit offenem Auge geschaut und verfolgt hätten, nicht aber von einer zentralistischen, dem Tätigkeitsfelde entrückten Behörde. Klar ist auch der Meinung, daß eine Unterschätzung

66) Vergl. § 16 des Gesetzes über Landeskulturbehörden v. 3. 6. 19.
67) Vergl. Klar: Die erste Baulanderschließung S. 46. Adickes. Zusammenlegung städt. Grundstücke und Zonenenteignung (Art. im Handwörterbuch des Staatsw. Bd. VIII, S. 1136).

des Wesens der städtischen Baulandumlegung auch die von den Generalkommissionen durchgeführten städtischen Umlegungen in ungünstiger Weise beeinflußt habe und daß diese sich nicht von der Verkoppelung zu emanzipieren vermocht hätten.

Uns will scheinen, daß es das Richtigere wäre, wenn für mittlere und kleinere Städte und für Dorfschaften ein anderes Umlegungsgesetz mit anderen formellen und materiellen Umlegungsbestimmungen als für Großstädte erlassen würde, wenn nicht in **einem** Gesetze sowohl den großstädtischen als auch den Verhältnissen der Kleinstädte und Dorfschaften Rechnung getragen werden kann. Daß die in der lex Adickes zum Ausdruck gebrachten Grundsätze darunter leiden, daß sie ausschließlich großstädtische Verhältnisse im Auge haben, ist nur zu natürlich, weil ja das Gesetz zunächst als Spezialgesetz für Frankfurt a. M. erlassen ist. Daß die lex Adickes für ländliche Verhältnisse, wo ebenso eine Umlegung von Baugrundstücken angebracht sein kann, nicht recht paßt, haben wir oben schon gesehen, als davon die Rede war, daß die lex Adickes, um für die kriegszerstörten Ortschaften in Ostpreußen Geltung zu bekommen, durch Verordnung abgeändert werden mußte.

Dafür, den Landeskulturämtern die Ausführung der Umlegung von Baugrundstücken nicht zu übertragen, läge **dann** kein Grund vor, wenn ihr die nötigen lokalen Sach- und Bewertungssachverständigen zur Seite gestellt würden und diese auch maßgebenden Einfluß auf das Verfahren selbst hätten. In dieser Beziehung muß die Umlegungskommission, wie sie Küster in seinem Entwurf zusammengesetzt wissen will, als recht glücklich bezeichnet werden, weil in ihr sowohl der Gemeinde als auch den beteiligten Eigentümern ein genügendes Maß von Einwirkung auf das Verfahren zugedacht ist, was nach den Bestimmungen des Frankfurter Gesetzes nicht in diesem Maße der Fall ist (vergl. S. 48.) Die Umlegungskommission soll sich nach Küster im einzelnen zusammensetzen aus: 1. dem Spezialkommissar, welcher den Vorsitz führt, 2. drei von den beteiligten Eigentümern gewählten Vertretern, 3. in Stadtkreisen dem Bürger-

meister und einem von dem Bürgermeister zu bezeichnenden technischen Sachverständigen, in Landkreisen dem Kreislandrat, dem Bürgermeister[68]) und einem von dem Bürgermeister zu bezeichnenden technischen Sachverständigen, 4. dem Sachlandmesser.

Diese Umlegungskommission hat freilich im Gegensatz zu derjenigen der lex Adickes nicht die Stellung einer entscheidenden Behörde; diese ist die Generalkommission (Landeskulturamt). Von dem naheliegenden Gedanken, die Umlegungskommission zu einer entscheidenden Behörde erster Instanz auszugestalten, während der Generalkommission die zweite Instanz zu überweisen wäre, glaubt Küster Abstand nehmen zu müssen, weil seine Durchführung eine Umgestaltung der Behördeorganisation zur Folge hätte[69]).

Das Verfahren soll nach Küster stattfinden, wenn ein Antrag auf Umlegung von den Eigentümern gestellt wird, denen mehr als die Hälfte der Umlegungsfläche gehört. Im Gegensatz zur lex Adickes wird nicht verlangt, daß die Antragsteller auch die Mehrheit der Zahl nach sein müssen. Ferner verlangt der Entwurf, daß das umzulegende Gelände der Größe, Begrenzung und Lage nach sich zu dem vorgesehenen Zwecke eignet, Gründe des öffentlichen Wohles gegen die Bebauung nicht vorliegen und ein Bedürfnis zur Bebauung und Einteilung in geeignete Baugrundstücke vorhanden oder sein Eintreten in naher Zukunft vorauszusehen sei. Diese Formulierung der Prämissen dürfte man vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus mindestens exakter nennen, als die Beschränkung der lex Adickes auf „Gründe des öffentlichen Wohles".

Das Antragsrecht der Gemeinde glaubt Küster an bestimmte erschwerende Voraussetzungen knüpfen zu müssen, um nicht

68) Der Küstersche Entwurf war zunächst nur für rheinische Verhältnisse gedacht.

69) Küster, a. a. O. S. 39. Das neue Gesetz vom 3. Juni 1919 überträgt dem Präsidenten des Landeskulturamtes die Bestätigung der Rezesse in Gemeinheitsteilungs- und Umlegungssachen, sowie bei der Ablösung von Dienstbarkeiten, auch wenn sie ohne Vermittlung einer öffentl. Behörde abgeschlossen sind.

den Schein aufkommen zu lassen, die Eigentümer des Baugeländes seien der Willkür der Gemeinde preisgegeben, und damit nicht die eigenen Spekulationswünsche der Gemeinden, die vielfach selbst gewerbsmäßig Immobilien an- und verkauften, geschützt würden. Falls die Gemeinde den Umlegungsantrag stellt, müssen die vorher genannten Voraussetzungen ebenfalls zutreffen. Außerdem muß, abgesehen von dem Vorhandensein eines Bebauungsplanes, der Gemeindeantrag durch Beschluß des Bezirks- oder Kreisausschusses genehmigt sein.

Das Flächenprinzip lehnt Küster als Unterlage für den Verteilungsplan ab. Dieses möge wohl für Frankfurt a. M., möge auch für manche andere Städte das Gegebene sein, keinesfalls aber in allen Fällen, namentlich nicht in ländlichen Kreisen.

In diesem Punkte vermögen wir Küster nicht zu folgen. Wie schon ausgeführt wurde, kann man theoretisch das Wertprinzip als das allein richtige vertreten und wird sich doch der Einsicht nicht verschließen dürfen, daß es in der Praxis versagen muß, während das Flächenprinzip in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle einen gerechten Ausgleich ermöglicht. —

Man sieht, wie auch auf diesem Gebiete unserer Untersuchung jedem Pro ein Contra sich entgegenstellt und umgekehrt. Der Fälle, die das vielgestaltige Leben darbietet, sind eben so viele, die Mannigfaltigkeiten so groß, daß kein Gesetz, es sei so klug und überlegt erdacht, wie es wolle, ausreicht, um in seinen engen Rahmen die Tausende von Möglichkeiten einzuspannen. Demgegenüber erwächst der Gesetzgebung die unabweisbare Pflicht, dem Beweglichen in der Beweglichkeit zu folgen. Nicht generalisieren, sondern spezialisieren! Und — cum grano salis zu verstehen: Ausnahmen müssen zur Regel werden. Im übrigen wollen wir nicht vergessen: Das **Wie** steht hinter der Bedeutung der Möglichkeit, die Umlegung im notwendigen Maße ohne Hemmungen Platz greifen zu lassen, erheblich zurück.

Immerhin mag eine ins Einzelnere gehende Betrachtung der außerpreußischen Umlegungsgesetze, die wir der zusammenfassenden Würdigung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der

Umlegung vorausschicken, auch jenes Wie noch etwas heller beleuchten.

9. Betrachtungen über die außerpreußischen Umlegungsgesetze.

In dem Hamburgischen Gesetz vom 30. 12. 1892, den Bebauungsplan für die Vororte auf dem rechten Elbufer betreffend, ist das Zusammenlegungsverfahren für den Fall vorgesehen, daß es bei Ausführung des genehmigten Bebauungsplanes zur Ermöglichung einer zweckmäßigen Bebauung erforderlich erscheint, Baugrundstücke in ihrer Begrenzung untereinander und in ihrer Lage zu den im Plane verzeichneten Straßen usw. zu verändern (§ 9,1). Das Verfahren tritt nach diesem Gesetz entweder von Amts wegen oder auf Antrag der nach der Grundfläche bemessenen Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer ein. Im Gegensatz zu den übrigen deutschen Umlegungsgesetzen beschränkt Hamburg das Verfahren auf einzelne Baublöcke mit schon geregelten Straßenverhältnissen. Wegen Ausscheidung und Berechnung des Straßengeländes sind demnach keine Bestimmungen getroffen. Die nach dem Bebauungsplan etwa nicht mehr erforderlichen bisherigen Wege und Plätze müssen von den Beteiligten gegen Vergütung angenommen werden (§ 7). — Der Staat wirft sie nicht in die Umlegungsmasse ein. — Die Verteilung der neuen Bauflächen hat nach der Werteinschätzung zu erfolgen. Verbleibende Unterschiede werden in Geld ausgeglichen. Werden Widersprüche und Schadensforderungen seitens der Grundeigentümer, Hypothekengläubiger oder sonstiger Realberechtigter gegen den Umlegungsplan nicht angemeldet, so gilt er als genehmigt, andernfalls wird er im Verwaltungswege — durch Senat und Bürgschaft — endgültig festgestellt. Die Entscheidung über die beanspruchten Entschädigungen wird an die „Schätzungskommission“ (ein ständiges Gericht für Enteignungssachen) verwiesen.

Zur Bestreitung aller dem Staat erwachsenen Kosten hat Hamburg einen eigenen „Stadterweiterungsfonds“ gegründet, der sich aus den Umlegungsbeiträgen und den Vergütungen für die

zwangsweise Abnahme der staatlichen Grundstücke (aufgelassene Wege usw.) erhält (§ 11). Bemerkenswert ist hier, daß die Umlegungsbeiträge auf dem Wege der Rentenzahlung entrichtet werden können, die Entschädigungen aber in Kapital aus dem Stadterweiterungsfonds zu leisten sind (§ 9, 4). Dadurch könnte der Staat, der hier eigentlich kein finanzielles Risiko für die Umlegung auf sich nehmen soll, doch in die Lage kommen, wenigstens vorübergehend den Stadterweiterungsfonds zu dotieren.

Daß die Bestimmungen des Hamburgischen Gesetzes für die Praxis sich nicht als ausreichend erwiesen haben, besagt eine amtliche Auskunft der zuständigen Hamburger Baudeputation, die wir bei Hertrich[70]) finden. Hier ist besonders der Mangel einer Bestimmung, die die Grundeigentümer verpflichtet, das Gelände für die erforderlichen Straßen und Plätze kostenfrei abzutreten, hervorgehoben. „Es kann — so sagt jene amtliche Auskunft vom 24. 4. 14. — nämlich dann, wenn es sich um ein Gebiet handelt, in dem zur Erreichung des mit der Zusammenlegung verfolgten Zwecks Straßenzüge neu einzulegen sind, eine Durchführung nur erfolgen, wenn eine Einigung über die Hergabe des für die Straßen- und Verkehrsanlagen erforderlichen Geländes unter den beteiligten Grundeigentümern erzielt wird oder wenn der Staat die erforderlichen Grundstücksteile seinerseits ankauft. Daß hierzu aber öffentliche Mittel aufgewendet werden, erscheint nicht gerechtfertigt, ebensowenig wie die Verpflichtung des Staates nach § 6 jenes Gesetzes, binnen einer 12monatlichen Frist die Straßen herzustellen."

Aber man wird ja von dem für ganz spezielle Verhältnisse zugeschnittenen Vorgang Hamburgs absehen müssen, wird sich eher den Tatsachen zuwenden, wie sie in **Baden** gegeben sind, wo sich — wie schon angemerkt wurde, die Praxis der „zwangsweisen Neueinteilung der Grundstücke" — diesen Terminus wählt das badische Ortsstraßengesetz — hoch entwickelt und gut bewährt hat.

70) Hertrich: Bauplatzumlegung in Schriften des Bayr. Bauvereins zur Förderung des Wohnungswesens, München 1916, S. 89.

In Baden hat die Gemeinde allein das Recht zur Antragstellung auf Einleitung des Verfahrens, wofür die Voraussetzungen ähnliche sind wie nach der lex Adickes: der Bebauungsplan muß festgestellt sein, der bestehende Zustand muß eine angemessene Bebauung des Geländes verhindern und die Maßnahme muß im öffentlichen Interesse liegen. Die Interessen der Grundstücksbesitzer werden dadurch gesichert, daß die Antragstellung der Gemeinde an die Zustimmung der Mehrheit der beteiligten Grundbesitzer gebunden ist. In konsequenter Durchführung des Grundgedankens, daß es sich bei der Umlegung um eine Gemeindeangelegenheit handelt und der Gemeinde nicht die Stellung einer Partei zukommt, erfolgt auch die Aufstellung des Neueinteilungsplanes durch die Gemeinde; sie hat auch die für einen Bauplatz ungeeigneten Grundstücke (Kleinstücke) zu übernehmen und in die Masse einzuwerfen; sie soll die zu gewährenden Geldentschädigungen zahlen und an sie sind auch die aufzuerlegenden Ausgleichungen zu entrichten.

Die Umlegung selbst geschieht in Baden, ähnlich wie in Preußen, in der Weise, daß alle Grundstücke des Umlegungsgebietes in eine Masse zusammengeworfen werden, aus der das nach dem Bebauungsplan für künftige Straßen und Plätze bestimmte Gelände zur Uebernahme an die Gemeinde auszuscheiden ist (§ 14, Ziffer 1, 2).

Nachdem die Gemeinde den Neueinteilungsplan aufgestellt hat, wobei den Beteiligten Gelegenheit zur Wahrung ihrer Interessen gegeben ist, geht der Antrag auf Neueinteilung an das Bezirksamt. Haben alle Beteiligten zugestimmt, so erfolgt nach bezirksrätlicher Begutachtung die Vollzugsreiferklärung durch den Minister des Innern, mit der Wirkung, daß zu dem vom Ministerium bezeichneten Zeitpunkte die Rechtsänderungen eintreten (§§ 19, 21). Stimmen einzelne Beteiligte nicht zu, so ist die Entscheidung des Staatsministeriums herbeizuführen, ob Zwangsbefugnisse Platz zu greifen haben. Bejahendenfalls erklärt das Ministerium auch hier den Plan für vollzugsreif. — Wegen eventueller Ansprüche auf Geldentschädigung steht in Baden — wie in Preußen bei der

lex Adickes — den Beteiligten der ordentliche Rechtsweg offen (§ 17). Lediglich vor der Novelle von 1908 war nach dieser Richtung der Verwaltungsgerichtshof zuständig. Heute haben die Verwaltungsgerichte allein über die mit dem Vollzug des Planes zusammenhängenden Leistungen und über etwaige Rückgriffsforderungen der Gemeinden an die Privaten zu entscheiden (§ 20).

Man hat einen bedeutsamen Vorzug darin erblickt, daß in Baden die Aufstellung der Neueinteilung Sache der Gemeinde ist. Und es ist ja wohl auch ohne weiteres zuzugeben, daß die Interessen der Beteiligten im vorliegenden Falle — sagen wir — mindestens ebensogut vertreten werden, wie von einer durch den Regierungspräsidenten bestellten Kommission, die den Verhältnissen meistens ferner stehen wird als die eigene Stadtverwaltung. „Dieser Bestimmung dürfte in erster Linie der große praktische Erfolg des badischen Gesetzes gegenüber der lex Adickes zu verdanken sein[71].“

Ueber den Nachteil der badischen Gesetzgebung, statt des Flächenprinzips das Wertprinzip maßgebend sein zu lassen, haben wir bereits gesprochen und erwähnt, daß man sich in der Praxis über die sich ergebenden Schwierigkeiten hinweg zu helfen wußte, indem man sämtliches Gelände des Umlegungsgebietes als gleichwertig betrachtete.

Die Umlegungsgesetze von **Sachsen, Reuß j. L., Schwarzburg-Rudolstadt und Bremen** stimmen in den maßgebenden Grundsätzen im wesentlichen mit den preußischen und badischen überein. Die Regelung der Landzuweisung allerdings geschieht überall nach dem Wertprinzip (sächsisches Gesetz § 58, Reuß § 24, Schwarzburg-Rudolstadt § 17, Bremen § 5).

Eine offenbare Lücke des preußischen Gesetzes, das die Straßenherstellung innerhalb einer gewissen Frist vorschreibt und deshalb auch von einer Verwertung von Straßengrundflächen bis zur Anlegung der Straßen nichts bestimmt, haben die Gesetze von Sachsen, Reuß j. L. und Bremen zweckmäßig dadurch ausgefüllt, daß sie bestimmen, daß auch das für Straßenzwecke vorgesehene

71) Hertrich, a. a. O. S. 94.

Gelände, soweit er nicht sofort für die Anlegung der Straßen erforderlich ist, zweckmäßig unter die einzelnen Eigentümer zu verteilen ist. Es leuchtet ein, daß bei dieser Regelung die Umlegung schon frühzeitiger und ohne zu großen Widerspruch einzelner, vor allem noch in einer Zeit geringerer und gleichwertiger Bodenwerte, begonnen werden kann.

Hinsichtlich des Verfahrens haben insbesondere die Gesetze von Sachsen, Reuß j. L. und Schwarzburg-Rudolstadt einen wesentlich einfacheren Weg eingeschlagen als Preußen und Baden. Während in Preußen, wie wir sahen, der Schwerpunkt in der Tätigkeit der vom Regierungspräsidenten bestellten Umlegungskommission und bei dem Bezirksausschuß liegt und hinsichtlich der Ansprüche auf Geldentschädigung der Rechtsweg offen steht und während das badische Gesetz mit dem Antrage der Gemeinde das Bezirksamt, den Bezirksrat, das Ministerium des Innern und das Staatsministerium, mit den Ansprüchen auf Geldentschädigungen außerdem die Gerichte befaßt, hat das sächsische Gesetz die Behandlung der Umlegungsanträge lediglich der Baupolizeibehörde sowie dem Ministerium des Innern übertragen und bei Widersprüchen Beteiligter keine andere instanzielle Behandlung des Umlegungsplanes vorgesehen, wie für den Bebauungsplan (§§ 60, 61, 21—25). Aehnliches gilt auch für Reuß j. L. und Schwarzburg-Rudolstadt (Reuß § 25; Schwarzburg-Rudolstadt § 18).

Diese Gesetze betrachten also das Umlegungsverfahren nur als eine Bauplangenehmigung. Es mag dahingestellt bleiben, ob nicht doch der von der gewöhnlichen Bebauung von Privatbesitz in rechtlicher und sozialer Hinsicht recht abweichende Charakter der Umlegung eine stärkere Berücksichtigung insbesondere in der Bildung einer beirätlichen und die Interessen der Teilnehmer vertretenden Umlegungskommission sowie in der Zulässigkeit des Rechtsweges wegen Geldentschädigungen hätte finden sollen.

Recht glücklich ist u. E. das Verfahren in Bremen geregelt. Das Antragsrecht hat ebenso wie nach den zuletzt genannten Gesetzen auch hier die Gemeinde oder eine qualifizierte Eigentümermehrheit (§§ 33, 35). Das Umlegungsverfahren wird in Bremen

ebenfalls von der Baupolizeibehörde geregelt, welcher jedoch zur beirätlichen Mitwirkung und zur Vertretung der Gesamtheit der Teilnehmer Deputierte beigeordnet sind (vergl. § 3). Die endgiltige Entscheidung von Streitigkeiten kann, soweit nicht die ordentlichen Gerichte zuständig sind, hier an ein Schiedsgericht verwiesen werden, das sich zusammensetzt aus zwei von den Teilnehmern zu wählenden Mitgliedern, die nicht Teilnehmer der Umlegung sein dürfen und aus einem von dem zuständigen Amtsgericht zu ernennenden Obmann (vergl. §§ 30, 31).

III. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Umlegung.

A. Vorzüge.

Es erübrigt, die im Laufe unserer Untersuchung gewonnenen Momente, die von der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Umlegung sprechen, abschließend zusammenzustellen.

1. Die Umlegung bezweckt die Beschaffung geeigneten Baugeländes.

Ist ohne Umlegung eine Bebauung überhaupt möglich, so wird sie vielfach unter Verletzung wirtschaftlicher, hygienischer und ästhetischer Forderungen vor sich gehen müssen. Die Unregelmäßigkeit der Grundrisse steigert die Baukosten, unter gleichzeitiger Verminderung des Wertes der geschaffenen Wohnungen. Die Anordnung und Größe der einzelnen Räume, die in ihnen herrschenden Licht- und Luftverhältnisse, die Gestaltung der Höfe, die Artung des Fassaden- und Straßenbildes — all das hängt aufs innigste mit der durch die Umlegung bewirkten oder nicht bewirkten zweckmäßigen Formung der Grundrisse zusammen. Hat die Erschließung eines Stadtteiles ohne Umlegung stattgefunden, so ist eine spätere Ordnung und Besserung der Verhältnisse ohne große Schwierigkeiten, ohne tiefgreifende Änderungen, Niederlegung ganzer Häuserblocks usw. nicht möglich.

Darum ist es Pflicht von Gemeinden, die ein zersplittertes Stadterweiterungsgelände zu erschließen beabsichtigen, die Neueinteilung der Baugrundstücke zu betreiben. Hierzu bedarf es besonderer gesetzlicher Handhaben, denn die Möglichkeit, sich nötigenfalls durch Zwang in den Besitz des für die Anlegung von Straßen

erforderlichen Geländes zu setzen, wie sie durch das Enteignungsgesetz von 1874 gegeben ist, und die Schaffung der schönsten Straßen sind natürlich ein Schlag ins Wasser, wenn die Gestaltung der anliegenden Grundstücke nach Größe, Form und Lage zu den Straßen der Bebauung nicht volle Entfaltung aller Möglichkeiten sichert.

2. Mit der Umlegung wird auch die Frage der Aufbringung von Straßen- und Platzland in allein befriedigender Weise gelöst.

Findet eine Umlegung nicht statt, so liegt es nach der bestehenden Gesetzgebung (vergl. § 15 des Fluchtliniengesetzes) den Anliegern ob, den erforderlichen Grund und Boden zur Verfügung der Gemeinde zu stellen, oder, falls die Gemeinde das Straßenland gegen Entschädigung erworben hat, die Aufwendungen zurückzuerstatten. Diese Verpflichtung wird, wie wir gesehen haben, bei der Umlegung in der Weise erfüllt, daß das für Straßen und Plätze benötigte Gelände von der Gesamtmasse der umzulegenden Grundstücke in Abzug gebracht wird und sodann das verbleibende Baugelände an die Eigentümer anteilmäßig in bebauungsfähiger Form aufgeteilt wird. Bei dieser Regelung erwächst also der Gemeinde der Vorteil, daß sie der Notwendigkeit enthoben ist, Gelände für Straßen und Plätze zu kaufen oder zu enteignen. — Das Straßen- und Platzgelände wird kostenfrei überwiesen. —

Für die Grundbesitzer besteht der Vorteil darin, daß keiner von ihnen Gefahr läuft, ausgeschaltet zu werden. Ohne die Umlegung tritt jeder Beteiligte ausschließlich nach Maßgabe des Bebauungsplanes ab, also der eine wenig oder gar nichts, und der andere viel oder alles. Dieses läßt sich auch beim besten Willen häufig nicht vermeiden. Wird nun bei einer Enteignung des Straßengeländes der Wert zur Zeit der Fluchtlinienfestsetzung zugrunde gelegt, so hat der völlig ausfallende Eigentümer keinen Vorteil von einer späteren Wertsteigerung. Aber auch, wenn der

Wert zur Zeit der Enteignung festgelegt wird, stehen sich immer diejenigen besser, welche ihr Bauland behalten.

Daß ein Eigentümer zwar Straßenfläche abtreten muß, aber keine bebauungsfähigen Reststücke behält und daher die durch die Straßenanlage entstehende Wertsteigerung nicht mitgenießen kann, wird bei einer Umlegung kaum vorkommen, da es dabei stets möglich ist, mehrere selbst sehr kleine und mißgeformte Parzellenreste desselben Eigentümers so zusammenzulegen, daß sie genügende Straßenfront und Bautiefe erhalten.

3. Die Umlegung dient, wie der Vermehrung, so auch der Verbilligung des Wohnbodens.

Man kann von der ganzen polemischen Literatur über die Ursachen der hohen Bodenpreise absehen, eines ist sicher: das klassische Preisgesetz von Angebot und Nachfrage mag nicht allein maßgebend sein, aber allen anderen denkbaren Momenten zum Trotz wird es stets von nicht zu unterschätzender Bedeutung bleiben. Vermehrung des baureifen Landes wird immer preisdrückend wirken.

Weiter tritt durch die Umlegung eine Verbilligung des Wohnbodens dadurch ein, daß die Umlegung die Stadterweiterung von der Mithilfe der Bodenspekulation unabhängiger macht. Bei dem zerstückelten Grundbesitz kann ja der altangesessene Grundbesitzer aus rein technischen Gründen oft nicht bauen. Das Bauland muß erst in der Hand einzelner kapitalkräftiger Personen oder Gesellschaften vereinigt werden, für welche aber schon das Aufwandkapital beträchtlich steigt. Denn für den Aufkauf der Parzellen lassen sich schon die alten Besitzer einen erheblichen Wertzuwachs zahlen und die Auflassungen und Umschreibungen erfordern viel an Gebühren und Spesen. Und dann will die Gesellschaft ja auch noch Gewinn erzielen. Sie wird auch ihre neuen Bauplätze nicht planlos auf den Markt werfen, sonden streng nach dem Bedarfe gehen, um ja nicht durch Überangebot die Preise zu drücken. Sie wird dank ihrer Kapitalkraft auch einem Preisedrücken widerstehen können.

Der Einzelbesitzer vermag dank der Umlegung, ohne hohe Spesen zu bauen. Er, der sein Land zum alten Feldgrundstückswerte besitzt, ist nicht gezwungen, seine Mieten nach der Mindestgrenze der Aufwandkapital-Verzinsung zu orientieren, er kann sich schon von geringeren Gewinnaussichten zum Bauen anreizen lassen.

Eine Verbilligung des Wohnbodens tritt bei einer Umlegung auch endlich dadurch ein, daß jetzt die Hindernisse der baulichen Entwickelung nicht mehr mit Hülfe der Enteignung zu überwinden sind. Gerade die Schätzungen im Enteignungsverfahren bringen oft sehr bedenkliche Wertsteigerungen der Grundstücke mit sich. Und der Fall ist nicht selten, daß der Geländepreis neben einer enteigneten Straße binnen wenigen Jahren auf das Doppelte ja Dreifache des Taxwertes gestiegen ist. Nichts kann hier besser ausgleichend wirken, als die Umlegung, die nicht allein den wirklichen Wert des Objekts enthüllt, sondern den Eigentümer auch in den Stand setzt, diesen Wert zu realisieren.

Deshalb soll natürlich nicht verkannt werden, daß unter Umständen auch die Enteignung von Gelände zwecks Baulandbeschaffung angebracht sein kann. Zu begrüßen sind die Bestimmungen des Wohnungsgesetzes, die den Gemeinden die seit langem geforderte Enteignung sogen. Baumasken (Ärgerstreifen) ermöglichen und ein vereinfachtes Enteignungsverfahren zur Befriedigung des Bedürfnisses nach Mittel- und Kleinwohnungen sowie zur Gesundung von Wohnvierteln und Häuserblocks vorsehen (§ 13a Fluchtliniengesetzes in der Fassung des Wohnungsgesetzes; Artikel II des Wohnungsgesetzes).

4. **Hygienische und ästhetische Förderungen sind nicht der unbedeutendste Vorzug gut durchgeführter Umlegungen.**

Die Schaffung öffentlicher Plätze und Schmuckanlagen, ein Punkt, den wir für die fernere Entwickelung unserer Groß- und Industriestädte so außerordentliche Bedeutung gewinnen sahen, wird durch die Umlegung zweifelsohne begünstigt. Bei der Möglichkeit, den Bebauungsplan ganz frei zu gestalten, wird die Anordnung schmaler Wohnstraßen, dafür aber die stärkere Heranziehung der Besitzer zur Abgabe von Terrain für öffentliche Plätze und Grünanlagen zulässig werden.

Die Bereitstellung des Geländes zur Errichtung öffentlicher Gebäude erfährt durch die Umlegung eine wesentliche Erleichterung. Die Plätze hierfür können so gewählt werden, daß der städtebaukünstlerische Geschmack voll auf seine Rechnung kommt. Insbesondere wird dies möglich sein, soweit die Gemeinden mit Grundbesitz an der Umlegung beteiligt sind. Aber auch die privaten Beteiligten werden hier gern Zugeständnisse machen, soweit etwa eine kleine Verschiebung aus der ursprünglichen Lage in Betracht kommt. Durch öffentliche Bauten wird, wie durch Schmuckplätze, stets eine Wertsteigerung der anliegenden Grundstücke erzielt.

B. Einwendungen.

1. Der am häufigsten von Gegnern der Umlegung geltend gemachte Hinweis auf die **Möglichkeit der privatrechtlichen Vereinbarung** der Umlegung versagt bei Gegensätzlichkeit der Interessen.

Wenn freiwillige Umlegungen aus der Erkenntnis der Vorteile in mehreren Fällen versucht und geglückt sind, so scheiterten sie doch öfters an dem Widerstande einzelner. Stadtverwaltungen, die sich bemüht haben, freiwillige Umlegungen zustande zu bringen, wissen, wie oft mangelnde Intelligenz, Übersehen des eigenen Vorteiles oder Gewinnsucht eines einzelnen, der eine ganz unbedeutende Fläche besitzt, die übrigen schädigen und zwingen kann, ihr Gelände nutzlos liegen zu lassen. Die schrankenlose Ausnutzung des Privateigentums führt hier zu Mißbräuchen, denen unbedingt gesteuert werden muß. Daher ist im Interesse einer gesunden Wohnungspolitik ein Umlegungs**zwang** nötig. Der Gedanke freilich, daß der Zwang erst dort und dann eingreifen soll, wo Schwierigkeiten sich einer Lösung entgegenstellen, ist berechtigt.

2. Man hat — namentlich auch im Verlaufe der parlamentarischen Verhandlungen über die lex Adickes — **die Umlegung als einen zu starken Eingriff in das Privateigentum** bezeichnet.

Aber ist die Enteignung, wie sie das Gesetz vorsieht, nicht ein ungleich härterer Eingriff? Und sind die Gründe, die die zwangsweise vorgenommene Zusammenlegung ländlicher Grundstücke rechtfertigen, etwa zwingender als jene, die für die Umlegung sprechen? Dort waltet der Gedanke ob, die ertragreichere Bewirtschaftung zu gewährleisten. Hier handelt es sich darum, zweckmäßige und billige Wohnungen zu schaffen, ein Ziel, dessen volkswirtschaftliche Äquivalenz nur Unverstand und Böswilligkeit zu bestreiten vermögen.

3. Gewichtiger ist der Einwand, man solle die **Bauflächen mehr an die Grundstücksgrenzen anschließen** und so die Umlegung entbehrlicher machen. Es ist ohne weiteres zuzugeben, daß in dieser Hinsicht gesündigt worden ist und daß das Umlegungsbedürfnis in manchen Fällen gesteigert oder gar erst herbeigeführt wurde durch eine rücksichtslose Legung der Straßenfluchten zu den Grundstücksgrenzen. Man wird bei dem Entwurf der Bebauungspläne sehr oft durch Abweichen von der starren Regelmäßigkeit eine zweckmäßige Aufteilung der Grundstücke ohne Umlegung erreichen können. Die hierbei sich ergebenden Formen können bei entsprechender Bebauung dem Straßenbilde sogar ein abwechslungsreiches Gepräge geben, ja die unregelmäßige Parzellenform wird unter Umständen sogar zu reizvoller architektonischer Lösung auffordern. Aber dadurch ist das Umlegungsbedürfnis nicht schlechthin beseitigt, es wird nur eingeschränkt. Für ganz schmale Grundstücke, z. B. von nur 3—5 m Breite, wie sie in der Umgebung der süd- und westdeutschen Städte oft vorkommen, und für gänzlich eingeschlossene Grundstücke ohne Straßenfront und ohne Zufahrt kann niemals ein Bebauungsplan entworfen werden, nach dem die Grundstücke ohne anderweitige Neueinteilung bebauungsfähig sind. Ebenso ist bei Straßenführungen in der Nähe von Bahnübergängen, Brücken, Stadttoren, Plätzen und dergleichen, dann bei Aufschließung von Hügel- und Berggelände zu Bauland dem Planfertiger eine Rücksichtnahme auf den ursprünglichen Verlauf der Grundstücksparzellen von vornherein unmöglich.

C. Schattenseiten privatrechtlicher Vereinbarungen gegenüber der gesetzlich geordneten Umlegung.

Stellen wir nun das Verfahren der gesetzlich richtig geordneten Umlegung dem Gange eines rein freiwilligen Umlegungsverfahrens gegenüber, so fällt auch hier der Vergleich zugunsten des gesetzlichen Verfahrens aus. Ist es den Behörden nach oft jahrelangen mühsamen Verhandlungen endlich geglückt, eine materielle Einigung über eine freiwillige Umgestaltung der Grundstücke zu erzielen, so ist man jedoch bis zur Ausführung oft noch weit vom Ziele. Die Tauschgeschäfte, Ankäufe, Verkäufe, notarielle Beurkundungen, Auflassungen, Verhandlungen mit so und so viel Hypothekengläubigern erschweren das Verfahren ohne besondere gesetzliche Grundlage außerordentlich. Treten Erbfälle, Konkurse, Zwangsversteigerungen dazwischen, so sind erhebliche Verzögerungen in der Ausführung der Verträge unvermeidlich. Anders bei der gesetzlichen Regelung. Hier haben die Beteiligten nur in seltenen Fällen Erklärungen abzugeben. Ausführendes Organ der Umlegung ist die Behörde, nicht der Eigentümer. Der Uebergang der Rechte an den umzulegenden Grundstücken regelt sich kraft Gesetzes ganz ohne Zutun der Berechtigten. — Durch die Zwangsumlegung wird auch vermieden, daß etwa Hypothengläubiger einen Teil der durch die Umlegung bewirkten Wertsteigerung des Geländes für sich in Anspruch nehmen und in eine Änderung der Hypothekenbedingungen nur einwilligen, wenn diese günstiger wie vordem gestaltet werden. Daß endlich die Kosten bei einem öffentlich rechtlichen Verfahren bei weitem geringer sind als bei privatrechtlich freien Vereinbarungen, bedarf nach dem Gesagten keiner besonderen Hervorhebung mehr.

Über die Einwendungen subjektiv Interessierter ist die Untersuchung zur Befürwortung eines gesetzlich geregelten Umlegungsverfahrens als wirksamen Mittels gemeindlicher Boden- und Wohnungspolitik gelangt.

Daß gegenüber dem heute in Deutschland gegebenen Stand in formaler Beziehung Wünsche offen bleiben, ist nach den einzelnen Ergebnissen dieser Arbeit klar geworden. Aber ihr Ziel war nicht, dem Gesetzgeber neue Pfade zu weisen. Dazu kann sich ihr Verfasser nicht berufen fühlen. Er begnügt sich damit, einen kleinen Beitrag zur Lösung der rein prinzipiellen Frage geliefert zu haben, die im trüben Lichte der neuen Zeit und ihrer übergroßen sozialen Nöte wachsende Bedeutung erlangt hat.

Lebenslauf.

Am 5. Januar 1887 wurde ich, Gottfried Wand, als Sohn des Hotelbesitzers Georg Wand zu Darfeld in Westfalen geboren. Nach Absolvierung des Gymnasiums zu Coesfeld studierte ich vom S. S. 1908 bis S. S. 1911 Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Kiel (1 Semester), München (2 Semester) und Münster (4 Semester). In der Folgezeit arbeitete ich zunächst praktisch im Kommunalverwaltungsdienst. Im W. S. 1913 wurde ich an der Hochschule für kommunale und soziale Verwaltung in Köln immatrikuliert und bestand hier im November 1914 die Diplom-Prüfung für Kommunalbeamte. Bis April 1915 arbeitete ich wieder praktisch, trat dann zum Heeresdienst ein und stand von Juni 1915 bis November 1918 an der Front. Im W. S. 1918/19 und im darauf folgenden Zwischensemester war ich in Greifswald immatrikuliert, um darauf wieder in der Kommunalverwaltung praktisch tätig zu sein. Am 22. III. 20 bestand ich die mündliche Doktor-Prüfung.

END OF TITLE